



Universidade de Aveiro
2011

Secção Autónoma de Ciências Sociais,
Jurídicas e Políticas

**Juliana
Dornelas
Machado**

**Parcerias Público-Privadas e o
Planeamento de cidades**



Universidade de Aveiro
2011

Secção Autónoma de Ciências Sociais,
Jurídicas e Políticas

**Juliana
Dornelas
Machado**

Parcerias Público-Privadas e o Planeamento de cidades

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

Para H. S. Flores de Mendonça

O júri**Presidente**

Doutor José Manuel Gaspar Martins
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho
Professor Associado Convidado da Universidade de Aveiro

Doutora Fernanda Paula Marques Oliveira
Professora Auxiliar na Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais e ao meu pelo apoio e pela confiança. Agradeço também ao Hermundes, meu marido, pelo incentivo constante.

Agradeço ao meu orientador, Professor Jorge Carvalho pelo aprendizado, apoio e simpatia e por não se importar em dividir seu conhecimento, sem sua atenção eu não conseguiria terminar este trabalho.

Devo um agradecimento especial a todos da SACSJP que me acolheram e ajudaram quando eu estava muito longe de casa, obrigada Sara Rita, Marta Marques, Pedro Gomes, Carina Pais, Dra. Olga Génio, Dra. Helena Costa, Dra. Sandra Bastos, Dr. Pedro Jesus, Professor Gonçalo Santinha, Professor Carlos Rodrigues e Professor Artur da Rosa Pires.

Por fim, agradeço ao Pedro Campos pela amizade, paciência e por estar sempre disponível para discutir o assunto.

Palavras-chave

Planeamento urbano, evolução do papel do Estado, parcerias público-privadas, governança urbana, Operações Urbanas Consorciadas

Resumo

A actual problemática do planeamento de cidades pode ser associada a cinco factores, e não só, quais sejam: a coexistência da cidade “legal” e a cidade “ilegal”, o novo papel do Estado, a crise económica enfrentada por todas as esferas do Poder Público, o surgimento do princípio da governança e o encorajamento à utilização das parcerias público-privadas. A partir do estudo desses cinco factores, esta dissertação tem como principal objectivo investigar como as parcerias público-privadas, actualmente apresentadas como a resposta para todos os problemas do Estado, podem responder às necessidades de planeamento e reestruturação de cidades brasileiras. O principal instrumento urbanístico que recorre à parceria entre a iniciativa privada e o poder público é a Operação Urbana. Regulamentada pelo Estatuto da Cidade em 2001, já vinha sendo utilizada por alguns municípios brasileiros mais progressistas. Através do estudo de dois empreendimentos de destaque na cidade de São Paulo, busca-se ressaltar aspectos negativos e positivos, que podem ser úteis para aqueles que se vêem à frente de governos municipais e têm que administrar as necessidades das cidades, restrições orçamentárias e o interesse do capital imobiliário.

Keywords

Urban planning, evaluation of the role of the State, public-private partnerships, urban governance, urban operations.

Abstract

The current issue of city planning may be associated with five factors, and not only, namely: the coexistence of "legal" city and "illegal" city, the new role of the state, the economic crisis faced by all spheres of government, the emergence of the principle of governance and encouraging of public-private partnerships. From the study of these five factors, this paper has as main objective to investigate how the public-private partnerships, currently presented as the answer to all problems of the state, can meet the needs of planning and restructuring of Brazilian cities. The main urban instrument that uses partnership between private enterprise and government is the Urban Operation. Regulated by the City Statute in 2001, was already being used by some municipalities more progressive. Through the study of two prominent Urban Operation in the city of São Paulo, seeks to highlight positive and negative aspects, which may be useful for those who find themselves on the front of local governments and have to manage the needs of cities, budget constraints and interest of real estate capital.

"A cidade. Os modernos quase que completamente esqueceram o verdadeiro sentido desta palavra: a maior parte confunde as construções materiais de uma cidade com a própria cidade e o habitante da cidade com um cidadão. Eles não sabem que as casas constituem a parte material, mas que a verdadeira cidade é formada por cidadãos."

Jean-Jacques Rousseau - O Contrato Social

Índice

Lista de Figuras	II
Lista de Tabelas	III
Introdução	1
Capítulo I - Planeamento Urbanístico	4
1 – Evolução da cidade.....	4
1.1 – Visão histórica	4
1.2 - Aspectos do desenvolvimento urbano no Brasil.....	10
1.3 – Contexto actual	15
2 – Planeamento da cidade	18
2.1 – Conceito e instrumentos de planeamento.....	18
2.2 – Planos Urbanísticos	25
2.3 – Instrumentos de execução urbanística	30
2.4 – Custos e Benefícios advindos dos instrumentos de planeamento.....	33
3 – Potencial urbanístico das parceiras	38
Capítulo II – Parcerias Público-Privadas	41
1 – Evolução do papel do Estado	41
1.1 – Do Estado Providência ao actual.....	42
1.2 – O princípio da Governança	50
2 – Parcerias Público-Privadas, visão global	53
2.1 – Origem, conceitos e características.....	53
2.2 – Potencialidades e riscos na perspectiva do interesse público	58
Capítulo III – Parcerias Público-Privadas Urbanísticas	61
1 – Visão introdutória	61
2 – Enquadramento legal no Brasil	65
2.1 – Operações Urbanas Consorciadas.....	67
3 – Casos	70
3.1 – São Paulo	71
4 – Considerações finais.....	86
5 – Referências Bibliográficas	89

Lista de Figuras

Figura 1 – Evolução Urbana na Antiguidade.....	5
Figura 2 – Operação Urbana: localização das operações urbanas em São Paulo.....	73
Figura 3 – Identificação do Centro Novo e do Centro Velho do Município de São Paulo..	76
Figura 4 – Perímetro da Operação Urbana Centro.....	77
Figura 5 – Projecto de requalificação da Praça Roosevelt.....	78
Figura 6 – Requalificação urbana Nova Luz.....	78
Figura 7 – Perímetro da Operação Urbana Faria Lima.....	81
Figura 8 – Obras realizadas e em execução na O. U. Faria Lima.....	83
Figura 9 – Projecto vencedor para a reconversão urbana do Largo do Batata.....	84

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Quadro comparativo.....	21
Tabela 2 – Possibilidade de ocorrência de parcerias.....	32
Tabela 3 - Compensação de desvios do “benefício-padrão”	37
Tabela 4 - Tipos de Estado e de Gestão do Estado.....	42
Tabela 5 – Síntese da Operação Urbana Centro.....	80
Tabela 6 - Síntese da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.....	85

Introdução

A motivação inicial para o desenvolvimento deste trabalho vem de um interesse prévio, assente em uma curiosidade por parte da autora sobre as dinâmicas que constroem, destroem e reconstroem as cidades. Assim como o Direito, as políticas públicas, o Planeamento e o interesse privado interferem nesta dinâmica contínua.

Ideia corrente na sociedade actual de que as cidades padecem com a falta de planeamento. As causas dessa sensação colectiva são variadas e podem ser experimentadas no dia-a-dia do cidadão, como por exemplo na dificuldade de mobilidade na cidade, nas inúmeras ocupações irregulares verificadas em encostas e morros, na desigualdade na distribuição dos equipamentos públicos pelo território, nos centros históricos abandonados etc.

A responsabilidade pelo planeamento urbano compete ao Estado. Este, assistiu nas últimas décadas seu rol de atribuições aumentar e diminuir devido a diversas transformações que o obrigam a actuar cada vez mais democraticamente, por meio de instrumentos de cooperação.

Além disso, transformações ligadas à reforma económico-financeiras e produtivas causaram impactos na vida dos indivíduos e na sociedade, suscitando discussões acerca do fenómeno da globalização. Temas como a desigualdade, pobreza, exclusão, financiamento no cenário urbano ganharam relevância tanto no campo académico, quanto literário e político, no Brasil e no mundo. E naturalmente, estas questões reflectem-se directamente na esfera das políticas urbanas.

Neste trabalho, parte-se de referências literárias internacionais acerca de práticas de planeamento e de instrumentos de política urbana pautados em parceria público-privada, chega-se ao cenário brasileiro actual onde o marco legal Lei Federal nº 10.257/01 – *Estatuto da Cidade* – representa o culminar de décadas de lutas por uma política urbana

capaz de promover o direito à cidade, à função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

O *Estatuto da Cidade* apresenta um conjunto de princípios e instrumentos que coloca à disposição de cada um dos municípios para que, a partir de um processo público e democrático, alcance a transformação da cidade rumo à superação da actual ordem urbanística excludente. Este é uma das justificativas para a escolha da escala da cidade para tratar do tema das parcerias público-privadas, o município é o ente federado responsável pela definição e implementação da política urbana local.

Esta “caixa de ferramentas” consagra instrumentos em que verifica-se a parceria público-privada (*latu sensu*) como professa Carlos Ari Sundfeld¹¹: “são muitos os vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e os particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral. (...) A base legal dessas múltiplas parcerias não está na Lei das PPPs, mas na legislação que as foi, pouco a pouco, organizando, especialmente a partir dos anos 90. (...) Para as parcerias destinadas a implementar empreendimentos urbanísticos temos o Estatuto da Cidade, regulando operações urbanas consorciadas e outros mecanismos”

As Operações Urbanas Consorciadas serão o instrumento investigado neste trabalho, devido à curiosa combinação de interesses presentes, já que o objectivo do instrumento é viabilizar intervenções de maior escala na cidade (o que foge ao padrão de actuação do mercado imobiliário, que centra-se em intervenções pontuais) em actuação concertada entre o poder público e os diversos actores da iniciativa privada (que por sua vez possuem expectativas e objectivos inicialmente inconciliáveis).

Posto isso, surgem várias dúvidas. As parcerias público-privadas têm potencial para promover benefícios para a colectividade? Qual a natureza jurídica do instituto? Seriam

¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Parcerias Público-privadas. Malheiros: São Paulo, 2005. P: 18-19.

as parcerias apenas uma nova forma de o Estado viabilizar a acumulação do capital via produção do espaço? Qual o potencial redistributivo do instrumento?

Como modo de interpretação aplicado a este trabalho, adoptar-se-á essencialmente o sistemático e o teleológico, sem descurar de outras regras hermenêuticas acessórias. A abordagem das questões levantadas será feita em três momentos, que correspondem aos três capítulos com os quais o trabalho foi organizado. O primeiro capítulo – *Planeamento Urbanístico* – ocupa-se de uma breve visão histórica sobre a evolução do desenvolvimento das cidades, dando especial ênfase ao caso brasileiro, para a seguir abordar conceitos de planeamento urbano que permitirão visualizar a problemática actual das cidades, assim como especular sobre o possível potencial urbanístico das parcerias.

O segundo capítulo – *Parcerias Público-Privadas* – irá aprofundar a investigação sobre as parcerias partindo da análise histórica da evolução do papel do Estado, a fim de destacar as transformações sofridas pelo Estado face ao fenómeno da globalização e da Reforma Administrativa do Poder Público e do advento de novos sistemas de gestão urbana, donde destaca-se a *governança*. Este capítulo ainda comporta uma breve descrição geral sobre as parcerias público-privadas em voga no mundo, apresentando seus riscos e benefícios, segundo a literatura internacional.

No terceiro e último capítulo – *Parcerias Público-Privadas Urbanísticas* – discute-se uma modalidade singular de parcerias, quais sejam, aquelas que se destinam a tornar viável empreendimentos urbanísticos. Por meio de *Casos de Estudo*, nomeadamente Operações Urbanas Consorciadas implementadas ou em andamento em cidades brasileiras, buscar-se-á responder às questões que originaram este trabalho.

Capítulo I - Planeamento Urbanístico

1 – Evolução da cidade

A história das cidades e a sua evolução estão ligados ao planeamento uma vez que aquela é determinada, em larga medida, pelos sistemas económicos e pelo tipo de civilização a que se cinge (Lacaze, 1995). Nesta primeira parte, dedica-se a uma breve revisão história do surgimento da cidade, para que através da observação do seu processo evolutivo chegue-se a um entendimento acerca da função e do conceito de planeamento. A seguir, aborda-se a temática do planeamento da cidade, seus instrumentos e suas consequências económicas, para, finalmente, iniciar o estudo do potencial urbanístico das parcerias dentro do planeamento.

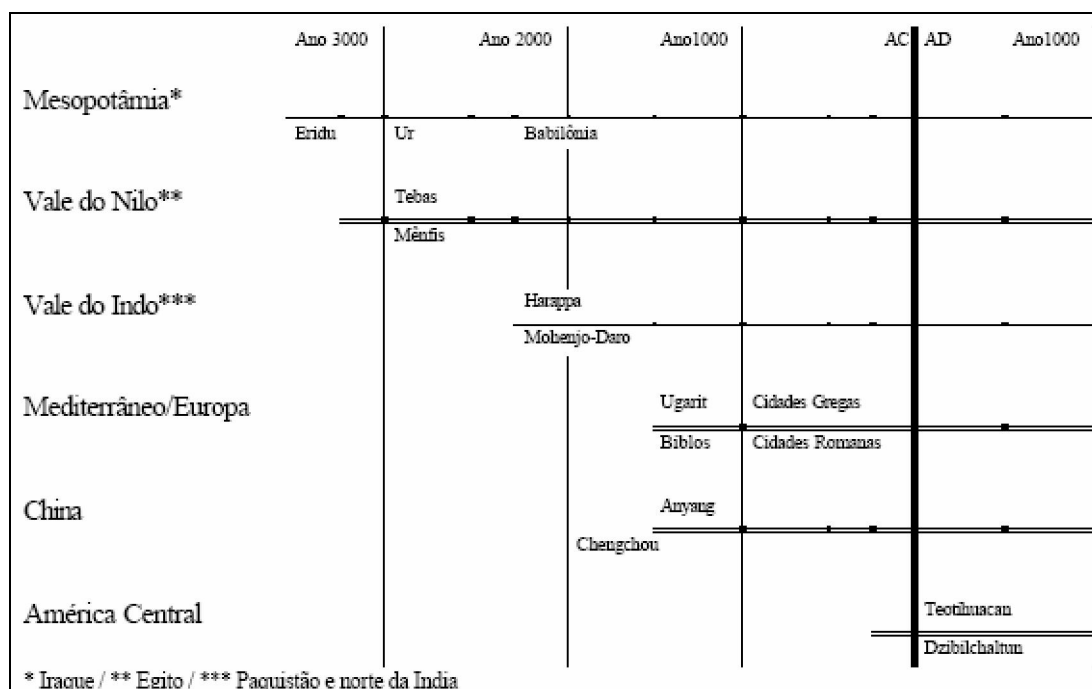
1.1 – Visão histórica

O surgimento das cidades é um fenómeno que pode ser explicado, dentre outros factores, pela necessidade do homem de se agrupar e de se organizar em comunidade. O conceito de cidade apresentado por Mumford (1998) exprime essa ideia: “a cidade é o símbolo e a forma de uma relação social integrada”. Em sua obra, Goitia (1998) recorre a uma revisão da literatura internacional para ressaltar que a cidade é um produto do homem.

A cidade, para Benevolo (1997: 243), constitui-se em local de estabelecimento apetrechado, diferenciado e ao mesmo tempo privilegiado, sede da autoridade, tendo origem nas primitivas aldeias. Mas não é apenas uma aldeia que cresceu, ela se forma quando os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm esta obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total. Nasce, assim, o contraste entre dois grupos sociais, dominantes e subalternos: os serviços já podem se desenvolver através da especialização, e a produção agrícola pode crescer utilizando estes serviços. A sociedade se torna capaz de evoluir e de projetar a sua evolução”.

Data de 9.000 a 4.000 a. C. o surgimento das primeiras aldeias localizadas na região da Mesopotâmia e no Vale do Rio Nilo. Segundo Ana Carlos (2005: 61), “foi em torno de 5.000 a.C. que surgem, junto ao rio Eufrates e em outros pontos da Ásia Menor, as primeiras povoações às quais pode-se dar o nome de cidades”. O processo de evolução das cidades, desde a sua origem até a época do desenvolvimento da urbanização que hoje é conhecida sempre esteve relacionado com padrões tecnológicos, económicos, sociais e políticos de organização humana, que podem ser agrupados em três estágios, segundo a classificação de Sjoberg (1972):

Figura 1 – Evolução Urbana na Antiguidade



Fonte: SJOBERG, Gideon. Origem e Evolução das Cidades. In: *Cidades, A Urbanização da Humanidade*. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

A civilização egípcia foi uma das primeiras grandes civilizações da humanidade, com uma cultura urbana centralizada em torno do templo e dos palácios, ainda hoje é possível encontrar muitos restos de seus monumentos religiosos e fúnebres que conseguiram alcançar os nossos tempos (Goitia, 1998).

De acordo com Burns (2001), é por volta de 2.000 a.C. que “os centros de civilização do mundo ocidental deixaram de se limitar principalmente ao oriente próximo. A essa altura,

duas novas culturas, na Grécia e na Itália, já caminhavam para a maturidade”, surge assim, na Grécia Antiga, uma das mais extraordinárias formas de organização social, a *polis*. A organização territorial grega deu-se pela forma de cidades-estado, definidas e independentes, cada qual composta por um núcleo urbano, campos e aldeias habitadas por comunidades agrícolas (Mumford, 1998). Hipódamo, arquitecto grego do séc. V, a.C., é considerado por Aristóteles como o primeiro urbanista com critério científico e rigoroso que deixou a teoria e pôs em prática a doutrina de uma organização lógica da cidade (Partidário, 1999: 22).

Desenvolve-se no Ocidente outra grande civilização, a romana, segundo Mumford (1998), o Império Romano desenvolveu-se a partir de um único centro de poder, o qual acabou caracterizando-se como uma “vasta empresa construtora de cidades”, deixando a “marca de Roma” em todos os territórios pelos quais se estendeu, entre eles, partes da Europa, da África do Norte e da Ásia Menor. As cidades do Império Romano eram planeadas, e dispunham de ampla infra-estrutura como estradas, pontes, aquedutos, sistemas de esgoto e dejectos, termas, anfiteatro. Como forma de defesa, tinham as muralhas e os fossos (Mumford, 1998: 39). Destaca-se nesta época, o arquitecto romano Vitrúvio, cujo tratado, relativo à organização dos espaços viria a influenciar a cidade renascentista (Partidário, 1999: 23).

Com o fim do Império Romano, há uma reestruturação da organização da sociedade europeia, onde o poder central representado por Roma dá lugar à uma organização social e económica descentralizada. O sistema feudal era essencialmente agrário e por consequência, sua sociedade também era agrária e estava dividida em três estratos sociais: os nobres, o clero e o povo (Mumford, 1998). O seu planeamento era feito de forma intuitiva e incrementada à medida que as necessidades se impunham (Partidário, 1999).

A cidade medieval, segundo Goitia (1998: 21), [...] só aparece em começos do século XI, e desenvolve-se principalmente nos séculos XII e XIII. Até esse momento, a organização feudal e agrária da sociedade domina completamente. Frente a esta, o crescimento das

cidades é originado principalmente pelo desenvolvimento de grupos específicos, do tipo mercantil e artesão. [...] Com o desenvolvimento do comércio nos séculos XI e XII, vai se constituindo uma sociedade burguesa que é composta não só de viajantes, mas também por outra gente fixada permanentemente nos centros onde o tráfico se desenvolve: portos, cidades de passagem, mercados importantes, vilas de artesãos, etc. Estabelecem-se nestas cidades pessoas que exercem os ofícios requeridos pelo desenvolvimento dos negócios: armadores de barco, fabricantes de aparelhos de velejar, de barris, de embalagens diversas, e até geógrafos que desenham os mapas marítimos, etc. A cidade atrai, por conseguinte, um número cada vez maior de pessoas do meio rural que encontram ali um ofício e uma ocupação que, em muitos casos, os liberta da servidão do campo. Esta sociedade burguesa que paulatinamente, se vai desenvolvendo, é o estímulo da cidade medieval.

Segundo o mesmo autor, com o crescimento da cidade, o núcleo protegido pela muralha torna-se demasiado pequeno para abrigar todas as actividades e os núcleos que se formam ao seu redor. Diante disso é preciso construir uma nova muralha para proteger as novas instalações, e assim a cidade continua a crescer.

Com a Revolução Comercial de 1400, e o início da Idade Moderna, verificam-se inúmeros reflexos no espaço urbano, assim como a transição do centro do poder político e económico para a classe mercantil. José Afonso da Silva (2008) afirma mesmo que os mercadores foram os principais responsáveis pela expansão urbana. A construção das cidades não objectivava mais o desenvolvimento de um espaço urbano livre e seguro, mas sim consolidar o poder político existente, qual seja, o capitalismo.

Até a Revolução Industrial, nenhum país tinha população urbana superior à rural. Foi no Reino Unido, berço da Revolução Industrial, que pela primeira vez verificou-se tal fenómeno. Durante os séculos XIX e XX, urbanização e industrialização foram processos praticamente associados (Mumford, 1998). A criação das cidades industriais, impulsionada pelo aumento da concentração demográfica e pelo surgimento de inúmeras novas fábricas acabou por gerar um ambiente urbano deteriorado. A vasta literatura

sobre o tema relata o caos urbano existente em sectores como a circulação, higiene e infra-estrutura.

As cidades do século XIX, por não terem se feito acompanhar do desenvolvimento sócio-económico e das funções urbanas, foram marcadas pelo enorme crescimento populacional, carências, pobreza e doenças. Segundo Goitia (1998: 31) este fenómeno fez com que as populações que procuravam as cidades fossem “[...] forçadas a se distribuir nos locais mais “miseráveis e abandonados, invadindo propriedades alheias ou zonas com condições urbanas inadequadas. Isto deu lugar aos chamados bidonvilles das cidades francesas ou argelinas, as chabolas (barracas de madeira) ou chabolismo espanhol, as famosas favelas brasileiras, os ranchos venezuelanos, etc. Não há cidade em processo de crescimento agressivo que não sofra destas manifestações patológicas”.

A cidade superlotada e poluída, que marca a Revolução Industrial, determina o surgimento de modelos de cidade que visavam encontrar soluções para combinar a actividade industrial e o mundo agrícola “como forma de corrigir as disfunções ambientais” (Partidário, 1999; 24). São modelos que de certa forma antecipam as cidades-jardim de Ebenezer Howard, arquitecto inglês do século XX, cuja ideia era “assegurar a dupla função de complemento económico dos operários e de introdução do elemento vegetação no quadro de uma paisagem industrial altamente degradada” (Partidário, 1999; 24).

Diversas correntes teóricas dedicaram-se à formulação de projectos de cidade que buscavam contrapor a cidade então existente. Em oposição a algumas ideias modernista de Howard, apresentam-se os projectos de Le Corbusier que primavam pela racionalidade, submissão da forma à função e padronização nas construções como símbolo da modernidade (Medrano, 2004). Em 1933, foi produzido um documento, denominado “Carta de Atenas”, que acolhia as ideias modernistas e que teve clara influência do trabalho de Le Corbusier. A Carta viria a orientar as práticas urbanísticas de reconstrução no Pós-Guerra, segundo o princípio de que a cidade possui quatro funções-chave: trabalhar, habitar, circular e recrear. A Carta de Atenas estabeleceria os

importantes princípios do urbanismo moderno de modo a facilitar o desenvolvimento de projectos urbanísticos muito associado a questões como salubridade, tecnologia aplicada à construção e funcionalidade em detrimento de aspectos como características locais ou regionais. Contudo, esse modelo organizacional defendido pelo Movimento Moderno veio a ser criticado no que concernia à sua capacidade de trabalhar a questão do equilíbrio entre o ideal e a realidade, pelo que seus opositores na verdade buscavam resolver a lacuna existente entre a cidade “idealizada” e a cidade “real” (Medrano, 2004).

Assiste-se nas décadas de 50 e 60 a emergência de uma nova fase na produção industrial influenciada pelas propostas de Henry Ford, chamada “fordismo”², e pelo método de administração baseado no conceito do engenheiro americano Frederick Taylor, o “taylorismo”³, que vão reflectir directamente no ambiente urbano. A concentração de actividades como comércio, negócios e áreas de lazer fora da área urbana tradicional invade espaços anteriormente rurais gerando degradação das áreas centrais e desenvolvimento suburbano das áreas metropolitanas, impulsionado em parte pela maior facilidade de locomoção, este fenómeno é verificado em cidades americanas como Boston, New York, Detroit e Atlanta (Schussel, 2006: 6).

Segundo Manzi (2008: 31), “o crescimento das cidades e a dinâmica dos empreendimentos imobiliários determinaram novos critérios de habitações e actividades comerciais; os limites municipais parecem ficar sem sentido diante de uma ocupação de facto que ignora tradicionais recortes político-administrativos e passam a formar a Grande Cidade ou Metrópole, dando lugar ao processo de descentralização, do espraiamento e da metropolização”.

² O fordismo teve seu ápice no período posterior à Segunda Guerra Mundial que ficaram conhecidas na história do capitalismo como *Os Anos Dourados*. A crise instalada nos Estados Unidos na década de 1970 foi considerada uma crise do próprio modelo, que apresentava queda de produtividade e das margens de lucros. A partir da década de 1980, esboçou-se nos países industrializados um novo padrão de desenvolvimento denominado pós-fordismo ou modelo flexível (toyotismo), baseado na tecnologia da informação (Manzi, 2008).

³ Taylor iniciou o seu estudo observando o trabalho dos operários e buscava ter um maior rendimento do serviço do operariado da época, que era desqualificado e tratado com desleixo pelas empresas (Manzi, 2008).

Ao novo fenómeno os geógrafos chamaram “metropolização, dando à palavra um sentido diferente do de metrópole, cidade mãe de uma rede de feitorias no mundo grego” (Lacaze, 1995: 49). Trata-se de uma transformação complexa que associa ao mesmo tempo concentração e dispersão. As áreas metropolitanas agora possuíam zonas que conservavam a vocação agrícola, mas que também abrigavam parques industriais, loteamentos, conjuntos comerciais isolados. Enquanto isso, a casa monofamiliar encontrava-se nas periferias, graças à difusão do uso do automóvel. Esta evolução do modo de vida nas cidades acarretou ainda, outras dinâmicas perversas como o abandono dos centros e o desrespeito ao património ambiental (Lacaze, 1995).

Indiferentes à morfologia urbana ou a padrões preestabelecidos, surge um conceito de idealização do subúrbio, apoiada no uso do transporte individual, para onde se desloca a população. Esta expansão da ocupação urbana surge como uma opção por determinado estilo de vida (Manzi, 2008; Lacaze, 1995) ou como consequência do alto custo do solo nos centros.

É este o ponto de situação das cidades no mundo desenvolvido, a cidade emergente possui grandes contrastes que ocasionam e acentuam a fragmentação do espaço urbano, muitas das vezes causada por um interesse fundiário específico.

1.2 - Aspectos do desenvolvimento urbano no Brasil

O processo de urbanização dos países subdesenvolvidos da América Latina desenvolveu-se de uma forma diferente do que se passou na Europa e nos Estados Unidos. A urbanização tardia, altamente concentrada e desordenada das três últimas décadas do século XX modificaram radicalmente a paisagem e o modo de viver nas novas e gigantescas cidades. Segundo estudo divulgado pela *Comissão Econômica para a América Latina e Caribe* (CEPAL) em 2005, 4 em cada 10 latino-americanos são *favelados* ou residem em moradias precárias (Carmona, 2007: 18).

Este intenso processo trouxe, para além de problemas fundiários, inúmeras questões sociais, como desemprego, carência de habitação e educação, ausência de segurança

pública acabaram se reflectindo nos mais diversos sectores dos países subdesenvolvidos. Dados da Agenda 21 Brasileira (2000) indicam que na América Latina, a proporção de pessoas que moram em cidades era de 61,32%, no ano de 1975, chegando a 76,51% em 2000, e podendo atingir 84,67% no ano de 2020. No Brasil, já em 1996, cerca de 79% da população estava a viver em cidades, e as projecções apontam para uma taxa de 88,94% no ano de 2020.

Segundo Milton Santos (2005: 25), o Brasil deixou o século XIX com aproximadamente 10% da população vivendo nas cidades, sendo que somente a partir da virada do século XIX é que o processo de urbanização começou a se “consolidar”, impulsionado pela proclamação da República. Havia também a necessidade de alojar os trabalhadores livres que se deslocavam para atender o emergente sector industrial (ainda que tímido), que se desenvolvia na esteira das necessidades básicas do mercado interno. Nesse período histórico, o índice de urbanização já estava bastante modificado, pois se havia crescido “menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% para 10,7%) foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse passando a 31,24%”.

Historicamente, é a partir da década de 1930, quando a economia brasileira deixa de se centralizar no sector agrário exportador, que o Estado passa a investir em infra-estrutura para o desenvolvimento da indústria nacional, o que, segundo Caio Prado Junior (1999: 9-15), constitui um “caminho de avanço, não somente para o desenvolvimento das forças produtivas, mas também do crescimento e da modernização da sociedade e das áreas urbanas ocupadas”.

A partir da década de 1940, o espaço urbano passa a ser produzido para atender às exigências dos trabalhadores urbanos (Prado Júnior, 1990). Este processo de desenvolvimento tem um grande impulso com o Regime Militar no período do *Milagre Económico*, durante as décadas de 60 e 70, tendo sido neste período que ocorreu a institucionalização do planeamento urbano no Brasil, seguindo a matriz modernista/funcionalista. Raquel Rolnik (2001: 115) afirma que “a concepção de

planejamento urbano, então em vigor, correspondia à idealização de um projeto de cidade do futuro, que seria executado ano a ano até chegar a um produto final (o modelo de cidade desejada)”. Foi também durante o Regime Militar que houve um enorme aumento populacional das cidades e, na mesma proporção, verificou-se o crescimento da exclusão social e espacial nas áreas urbanas, já que a imensa parte da população não tinha acesso às vantagens da urbanização.

Este modelo económico/industrial, caracterizado pela forte concentração de renda e desigualdade sócio-económica, verificado no processo de urbanização brasileira, é confrontado na década de 80 pelo Projecto de Lei nº 775/83, chamado “Lei de Desenvolvimento Urbano” (LDU), que procurava estabelecer como base da política de desenvolvimento urbano a questão social (Rolnik, 2001). Contudo, foi retirado do Congresso Nacional pelo Poder Executivo em 1995, sem deliberação. Carmona (2007: 94) ressalta sua importância histórica visto que o projecto trazia “a clara necessidade do planejamento em matéria urbanística, o que serviu tanto para popularizar e amadurecer o Direito Urbanístico quanto para incluir na Carta constitucional de 1998 (...) um capítulo dedicado à política urbana”.

Somente com o início do processo de redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição é que houve possibilidade de discussão das condições urbanas, movimento que foi sobretudo encabeçado por movimentos sociais e sindicatos (Cardoso, 1997).

Assim, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um marco na estruturação de um novo paradigma do urbanismo e do planeamento urbanístico brasileiro (Cardoso, 1997).

A nova Constituição possuía (e possui) um capítulo⁴ dedicado à política urbana, de onde destacam-se dois princípios a que devem se submeter a questão urbana (Fernandes, 1998):

⁴ Capítulo II, artigos 182 e 183 (CF/88).

“- princípio da função social da propriedade, segundo Di Sarno (2001: 70), o princípio em voga pode ser entendido como uma exigência de que o imóvel “não só realiza as expectativas de seu proprietário como as necessidades da coletividade na qual ela se insere”;

- princípio da gestão democrática, de acordo com este princípio os cidadãos passam a ter oportunidades de se expressarem directamente e até deliberarem sobre determinados assuntos.”

Segundo Lage (2008: 6), “os princípios da função social da propriedade e da gestão democrática nos abrem a outras duas questões despontadas no novo paradigma do urbanismo brasileiro: a **explicitação da dimensão política** do processo de urbanização em detrimento da sua dimensão puramente técnico-científica, e a **valorização da ideia de gestão urbana**”. Com isso sugere-se que a produção do espaço urbano está vinculada às relações de força e poder nas sociedades. Benévolo (*apud* Lage, 2008: 6) afirma que “a suposta separação entre urbanismo e política não passa de uma ilusão, pois toda opção urbanística tem conteúdo político e, assim, a questão urbanística é (e sempre foi) uma parte da política⁵”.

Seguindo esta linha de que a questão urbanística é indissociável da política, ganha força o conceito de gestão urbana em relação ao planeamento urbano estático, frequentemente associado a uma visão centralizadora e tecnocrática. “O conceito de gestão se fundamenta numa concepção de cidade continuamente construída e transformada por todos os cidadãos que dela fazem parte”(Lage, 2008: 7) e, por isso mesmo, o espaço urbano, atravessado pela política, passa a ser visto como uma “responsabilidade colectiva”.

De inspiração clara nestes princípios, encontramos em 2001 a Lei Federal nº 10.257/01, também chamada “Estatuto da Cidade”, que vem finalmente regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelecer as directrizes gerais da política urbana, oferecendo,

⁵ “A aceção de “política” utilizada no texto refere-se a uma aceção abrangente em que politica pode ser entendida como elemento inerente ao homem enquanto ser social, envolvendo todo tipo de relação e organização necessárias à vida comum” (Lage, 2008).

por conseguinte, um vasto leque de instrumentos para a execução das mesmas. Um destes instrumentos é a "**Operação Urbana Consorciada**", que constitui uma forma de associação entre o sector público e privado, tido por alguns como instrumento a serviço das forças de mercado (Fix, 2004), e por outros como importante forma de captação da valorização imobiliária⁶ decorrente de investimentos públicos (De Ambrosis, 1999). O referido instrumento será estudado no terceiro capítulo do presente trabalho, a sua citação neste ponto justifica-se perante a necessidade de concluir a visão histórica do planeamento brasileiro.

Não obstante esta agenda política ser uma clara vitória da causa social, a realidade enfrentada pelos Estados e Municípios brasileiros em nada lembram os preceitos constitucionais acima referenciados.

O período de acelerado crescimento económico não foi suficiente para modificar o quadro de exclusão social existente durante a Ditadura Militar e foi agravado com o declínio económico vivido nas décadas de 80 e 90. Antes pelo contrário, os anos que antecedem a crise económica vivida nos fins do século XX foram marcados pela concentração progressiva e acentuada da população nas periferias irregulares das cidades, sendo que na década de 70 assiste-se à instituição das regiões metropolitanas, que por concentrarem as actividades económicas eram o destino das migrações internas. Isabel Oliveira (2001: 7) destaca o facto de que neste período, as regiões metropolitanas concentravam a quarta parte da população brasileira.

Carmona (2007: 17) alerta para o facto de que 1 em cada 20 brasileiros vive em São Paulo, "a cidade mais populosa do país, na qual a mais absoluta pobreza contrasta com o

⁶ "O "recém" aprovado Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) introduz no Ordenamento Jurídico brasileiro um conjunto de mecanismos destinados a reprimir a apropriação privada de mais-valias fundiárias através da retenção especulativa de terra, e introduz a recuperação da valorização originada pela actuação pública como importante directriz de política urbana a ser efectivada através da implementação de uma série de conhecidos instrumentos financeiros e jurídicos, e de outros novos instrumentos no processo de desenvolvimento das cidades, tais como as **operações urbanas consorciadas**, a **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**, a **transferência do direito de construir** e o **direito de preempção**". (Furtado e Smolka, 2008).

território de ilhas urbanas de luxo e riqueza. Segundo dados divulgados pelo IBGE⁷ em 2003, 36,8% dos municípios brasileiros têm loteamentos irregulares ou ilegais e 23% possuem favelas.

A cidade “irregular”, criada a partir da ocupação ilegal do solo urbano, agrava a deterioração do espaço ambiental que circunda a cidade, cria problemas da ordem da mobilidade, do acesso a infra-estruturas, e esvaziamento do centro – onde há maior concentração de infra-estruturas e onde o preço do solo é maior.

Manzi (2008: 34) conclui que “o esvaziamento das áreas centrais acaba por introduzir uma nova dinâmica urbana com o aparecimento das actividades terciárias em substituição das indústrias do sector secundário, (...) o que implica numa busca por intervenções urbanas capazes de dar novos usos para os espaços vazios dos centros” e estruturar as periferias.

Este breve apanhado relativo ao desenvolvimento das cidades brasileiras insere-se no contexto actual de um planeta globalizado.

1.3 – Contexto actual

Sabe-se que a urbanização actual é consequência directa das modificações tecnológicas e sociais introduzidas pela Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, e pelas transformações económicas vividas no século XX.

A nova dinâmica económica e consequentemente a transformação do território ocorrem numa intensidade que exigem respostas da sociedade muito mais rápidas e complexas, tanto que alguns autores afirmam ser “este um momento crucial na emergência do ordenamento do território” (Partidário, 1999: 25). A industrialização criou a necessidade de novas formas e meios de suporte tanto para pessoas como para mercadorias, o que acabou por influenciar toda a dinâmica de desenvolvimento das cidades. Da mesma forma, a crescente mobilidade verificada desde o início do século XX culminou com o

⁷ Pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros/2001”, disponível em <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 8 agosto 2010.

fenómeno da difusão espacial, o que possibilitou que as pessoas trabalhassem e vivessem em locais diferentes. E, por último, assiste-se ao fenómeno planetário da globalização, com sua consequente competição económica e também territorial, que introduziu novas funções e necessidades para a cidade e por isso intervém na produção do espaço.

Partidário cita Costa Lobo para afirma que “o espaço de vivência do homem passou a ser o território e não a cidade em sentido restrito” (1999; 26) e é então que o conceito de Ordenamento do Território⁸ ganha notoriedade enquanto resposta capaz de ordenar e promover a integração a uma escala que ultrapassa os limites da cidade e de seus contíguos.

A sociedade capitalista se caracteriza pelos fenómenos da industrialização ou revolução tecnológica e pelo processo acelerado de urbanização, com todas as profundas sequelas deste, conforme enfatiza Cavalcante (1986). Na verdade, Borja e Castells (2000: 74) apontam três “macro-processos” como orientadores da construção da cidade na actualidade: “globalização; informacionalização (ou desmaterialização); dispersão urbana generalizada.”

⁸ Importa esclarecer que este instituto teve várias abordagens ao longo dos anos tendo sido apropriado por diversas escolas de pensamento. No início do século XX desenvolve-se a Escola do Planeamento Clássico que “defendia a abordagem holística do território, em que o mesmo era visto como um todo global e coerente, pelo que a actividade de planeamento deveria estender-se para além das fronteiras da cidade” (Partidário, 1999: 27). Contudo, a crítica recorrente apoia-se na suposta ausência de método que segundo Faludi (apud Partidário, 1999: 27) “inibe a tradução eficaz do conhecimento em acção”. Na década de 40 surge a Escola de Planeamento Contemporâneo para introduzir um rigor científico na abordagem do planeamento, neste contexto destaca-se a Escola de Chicago e o seu planeamento racional. “Enquanto abordagem de planeamento, o modelo racionalista refere-se a uma sequência de acções, segundo um determinado percurso orientado por objectivos, e envolvendo quatro passos fundamentais: a análise da situação, a definição do percurso a seguir, a avaliação comparativa de alternativas e a selecção da melhor alternativa” (Faludi apud Partidário, 1999: 27). Na década de 60 uma nova abordagem do planeamento é inserida como alternativa ao modelo racional: a abordagem sistémica, cuja génese encontrava-se na necessidade de considerar as inter-relações entre as actividades e o carácter dinâmico das suas relações. Este período é marcado pela introdução dos meios informáticos no processamento de dados no planeamento. Em contrapartida, foi criada a abordagem do planeamento estratégico, na Grã-Bretanha, em resposta ao modelo racionalista. Esta nova abordagem refere-se ao planeamento não como uma sequência linear de acções mas como um modelo cíclico de contínua interacção e incerteza, mais adaptativo e flexível. O modelo racionalista e o modelo estratégico continuam a ser os dois grandes métodos do planeamento (Partidário, 1999: 28)

Países como Portugal, por exemplo, vivenciaram uma expansão urbana caracterizada pela fragmentação do território e classificada como “errática e espontânea” (os primeiros Planos Directores Municipais aprovados datam de finais da década de 80) (Portas e tal, 2003: 75). Por vezes afigura-se impossível identificar-lhes uma forma global (Carvalho, 2005: 10). Nuno Portas (2003: 85) é categórico ao afirmar que “a intensidade do processo de urbanização transportou para as cidades, na proporção directa da sua dimensão e aceleração, a aglomeração de vantagens e oportunidades, mas também os principais problemas da polarização e exclusão social”.

Jorge Carvalho (2003: 17) salienta que “o processo de transformação urbana ocorrido nestas ultimas décadas foi, de facto, dominado pelos interesse fundiários e ocorreu sem que, na maior parte dos casos, a administração pública assumisse uma atitude eficaz de planeamento”.

Pode-se dizer que este é o desafio a ser enfrentado pelo ordenamento urbanístico das cidades no fim do século XX e início do século XXI. Jorge Carvalho (2003: 20) ressalta, ainda, que a situação actual demonstra uma “ocupação urbana intensa, mas desordenada; uma administração urbanística pouco eficaz; e um contexto ideológico inibidor de uma suficiente intervenção da Administração Pública”.

No Brasil, paralelamente ao adensamento populacional, verifica-se inúmeros problemas relacionados à ocupação do espaço urbano, as desigualdades caracterizam-se pelo déficit habitacional (não obstante o assentamento desordenado e precário), debilidade na qualidade dos serviços e infra-estruturas existentes, ocupação predatória de áreas de risco ou protecção ambiental, e pelos conflitos sociais e fundiários. Raquel Rolnik (2006: 199) afirma que “a ilegalidade porém é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários”. Segundo estimativas do Ipea, baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nessa condição aproximadamente 40,5% do total de

domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.

Neste contexto, ganha importância a perspectiva do planeamento da cidade enquanto política capaz de responder aos problemas territoriais decorrentes das transformações sofridas pela cidade, e pela confrontação com o carácter finito do seu território. Assim, o que aqui importa, quanto ao planeamento à escala da cidade, é como os instrumentos de execução desta política se apresentam para responder às questões relacionadas com a sua formatação, uso e ocupação do solo⁹ e custo.

2 – Planeamento da cidade

Nesta secção, concentra-se no estudo de conceitos e instrumentos que permitirão compreender o que é o planeamento de cidade, assim como os encargos e benefícios envolvidos na sua construção, para, no fim, apresentar uma breve reflexão sobre o potencial uso das parcerias para o planeamento à escala municipal.

2.1 – Conceito e instrumentos de planeamento

Ordenar e planear são actos intrínsecos da actividade humana (Partidário, 1999: 11), assim como o indivíduo planeia suas actividades diárias, o colectivo social planeia as actividades da sua comunidade. Esta “intuição” para o ordenamento e o planeamento prende-se com a necessidade de estabelecer ordem e regras que permitam atingir objectivos e aspirações. Desta forma o planeamento formal é determinado pela sociedade de um modo que está fortemente ligado ao sistema de tomada de decisão (Partidário, 1999: 11).

⁹ Antonio Carlos Robert Moraes diferencia “ordenamento territorial” de “regulamentação do uso do solo” alertando para o facto de se tratar de proposições escalares distintas. O ordenamento do território diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesse estratégico ou de uso especial. Trata-se de uma escala de planeamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes. (2005a: 45)

A ideia corrente de que o planeamento é uma actividade inerente ao comportamento humano tem um significado teórico, segundo João Manuel Carvalho (2005) esta concepção baseia-se na noção de que toda actividade de planeamento assenta no princípio da racionalidade e de optimização de recursos inerente à própria condição humana. O aludido autor (Carvalho, 2005: 23) continua e atribui a consagração do termo à associação da ideia do planeamento enquanto instrumento de política interventora, cujo tema central é a orientação da mudança social, segundo objectivos previamente estabelecidos pelo Estado e que por este deve ser executado.

Cronologicamente falando, o planeamento local precede ao planeamento regional e tem sua origem associada à necessidade de encontrar respostas para as carências habitacionais e às novas exigências relacionadas com a questão da mobilidade, ao que Mendes (1990, *apud* Carvalho, 2005: 29) associa o surgimento de em processo criador de mecanismos jurídicos de suporte. É entre a doutrina anglo-saxónica que o planeamento urbano tem sido alvo de teorizações, podendo-se destacar que, para eles toda a teoria do planeamento está assente em dois pressupostos (Carvalho, 2005: 29):

“- o planeamento urbano confronta-se com mercados locais cujo funcionamento tem que contemplar (i. e. o contexto é o da economia de mercado);

- o planeamento urbano é um produto do governo local como tal visto pelos eleitores, pelo que – quer se corporize num plano, quer se centre na produção sistemática e permanente de orientações para a acção – deve acautelar a aderência daqueles (i. e. o contexto é o de um sistema democrático consolidado).”

Esta teorização do planeamento urbano atribui um papel muito importante ao *processo* de planeamento, no que respeita à definição das finalidades, à identificação e caracterização dos instrumentos e meios disponíveis, e também quanto à avaliação (Carvalho, 2005).

No final da década de 70 o planeamento “torna-se” *estratégico* (Carvalho, 2005: 31) na sequência da constatação de não há planeamento eficiente sem que haja uma prévia de

quais poderia ser as soluções para os problemas e como se passaria do conhecimento à acção, ou seja, o processo de tomada de decisão ganha destaque no processo de planeamento (Falludi, 1987, *apud* Carvalho, 2005: 31). Apesar da complexidade e sinergia exigida das estruturas das organizações públicas responsáveis pelo planeamento (Lopes, 1998: 84), o planeamento estratégico de cidades difundiu-se rapidamente, Kemp (1995, *apud* Lopes, 1998: 85) cita importantes cidades que adoptaram este modelo de planeamento ao redor do mundo: São Francisco, Montreal, Toronto; Frankfurt, Paris, Lyon, Madrid, Bilbao, Barcelona, Lisboa, Buenos Aires, Bogotá, Calle, Guadalajara, Juíz de Fora, Belo Horizonte, Recife, Sidney, dentre outras.

A utilização do planeamento estratégico envolve um plano e um processo, como bem assevera Denhart (1984, *apud* Lopes, 1998: 90). O mesmo autor (1998: 94) preocupa-se em distinguir os Planos Directores Urbanos do Planeamento Estratégico de Cidades: “apesar de ambos partirem de um arcabouço teórico de informações semelhantes, têm uma visão diversa quanto a objetivos, formas de elaboração e implantação, horizontes de médio e longo prazos, visão local e global do ambiente urbano; possuem funções diversas, mas, quase sempre complementares. O Plano Estratégico de Cidades é um plano de acção, formulado a partir do consenso de actores públicos e privados dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global. Enquanto o Plano Diretor Urbano é, em larga escala, um plano de ordenamento urbano, que dispões sobre questões como os usos do solo, os sistemas de integração e comunicação”.

As diferenças entre um e outro podem ser resumidas no seguinte quadro:

Tabela 1 – Quadro comparativo

PLANO ESTRATÉGICO	PLANO DIRETOR
Plano integral com alguns objectivos de uso do solo.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseado no consenso e na participação em todas as suas fases.	Responsabilidade da administração pública e participação “a posteriori”.
Utilização de análises qualitativas e de fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para a ação imediata ou de curto prazo.	Plano normativo para regulamentar a ação privada futura e possível.
É um plano de ação.	É um plano para regulamentar a ação.

Fonte: Lopes, 1998: 95.

Neste trabalho adoptar-se-á o conceito de planeamento fornecido por Jorge Carvalho em sua obra “Ordenar a Cidade” (2003: 18): “entende-se por planeamento o conjunto de estudos e acções desenvolvidas para atingir determinados objectivos”, sendo que “para haver um processo de planeamento terá então que existir uma entidade que se desenvolva assumindo e explicitando objectivos e mobilizando, com eficácia, os meios adequados para os atingir”.

Neste sentido, o *planeamento urbanístico das cidades*, ou como diz Jorge Carvalho (2003: 18), *ordenamento das cidades*, é uma actividade essencialmente municipal, sendo que a sua “insuficiência poderá decorrer da explicitação dos objectivos municipais (por imprecisão ou desadequação), dos meios mobilizados (por desadequação ou insuficiência) ou das duas coisas em simultâneo”¹⁰.

¹⁰ É com cautela que Jorge Carvalho afirma que a situação vivenciada em Portugal corresponde à insuficiência ou desadequação tanto da explicitação dos objectivos municipais quanto dos meios utilizados. A principal actividade da Administração Pública consiste no licenciamento de iniciativas privadas e no “investimento directo em infra-estrutura pública, os quais nem sempre procuram suficientes equilíbrios funcionais, formais, temporais e financeiros com as demais ocupações envolventes” (2003: 18). O aludido autor salienta que os Planos Directores Municipais (PDM’s) são apenas policiais e geralmente não explicitam objectivos ou estratégias de ocupação do território, e que se socorrem a um quadro

No exercício da sua competência de planeamento territorial, os municípios podem estabelecer as condições de uso e ocupação e o regime de transformação do solo nos limites da sua jurisdição. Essas condições são formalmente estabelecidas através de planos municipais e de outras medidas de política de solos previstas em lei (Campos, 1992: 5). José Afonso da Silva (2008: 135), considera o processo de planeamento municipal como “a definição de objectivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”.

Instrumentos de intervenção urbanística

Os instrumentos de intervenção urbanística devem ser sempre previstos em lei, sejam eles financeiros e tributários, administrativos ou jurídico-políticos. No caso brasileiro, é possível encontrar alguns espalhados pela legislação e outros agrupados na já referida lei nº 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade, que veio oferecer aos municípios um conjunto de velhos e novos instrumentos de intervenção sobre o território (Carmona, 2007). Por vezes, os instrumentos apresentam-se como alternativos, noutras complementares, variando seu uso consoante o objectivo almejado pela Administração Pública (Di Pietro, 2008). “Como instrumentos fundamentais para o ordenamento da cidade poderão considerar-se os planos, o regime do solo e instrumentos operativos e executórios (funditários e financeiros; jurídico-administrativos, técnicos e participativos)” (Carvalho, 2003: 245).

Segundo Júlio Roberto de Souza Pinto, no caso brasileiro, o Estatuto da Cidade possui instrumentos de duas naturezas (Pinto, 2008: 10):

técnico/jurídico insuficiente. “Os PDM’s limitam-se a admitir ou não admitir determinada ocupação, podendo ou não vir a ser executados” (2003: 18). Outra questão importante e que frequentemente é negligenciada pelos municípios daquele país é acerca da distribuição dos custos e benefícios verificados no processo de construção da cidade. Posto isso, bem colocada é a reflexão proposta por Artur da Rosa Pires acerca da necessidade de planeamento e do papel a desempenhar pela Administração pública (apud Carvalho, 2003: 19).

“distributivo – relacionados à democratização de direitos e niversalização de acesso a bens e serviços urbanos sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público” (tais como o usucapião especial de imóvel urbano; a concessão especial para fins de moradia; o direito de superfície; a transferência do direito de construir; o estudo do impacto da vizinhança);

“redistributivo – passíveis de serem empregados na captura e redistribuição, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais de parcelas de mais-valias fundiárias urbanas que, produzidas em decorrência de investimentos públicos, tenham sido injustamente apropriadas por minorias privilegiadas” (tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; as operações urbanas consorciadas)

O artigo 4º do Estatuto da Cidade traz uma relação **não exaustiva** dos instrumentos aplicáveis à política urbana:

“Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) instituição de unidades de conservação;
 - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) regularização fundiária;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - s) referendo popular e plebiscito;
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)."

Pardal e Costa Lobo (2000) afirmam que "sendo o planeamento operativo, praticável, o instrumento utilizado é o plano, que concretiza num dado momento, todas as opções e compromissos sobre o que se pretende para uma determinada área. No plano, elaboram-se quadros estratégicos e de diálogo, definidos pelos objectivos do ordenamento do território, para o lançamento de projectos e condicionamento dos seus programas. Nesta perspectiva, o planeamento, consiste na definição de uma estratégia de intervenção com vista a alcançarem-se objectivos de ordenamento, concretizáveis através de projectos e acções"

De seguida apresenta-se todos os planos municipais segundo categoria apresentada por José Afonso da Silva (2008: 136): "**plano de desenvolvimento municipal**, que é o plano de governo por meio do qual cada prefeito define as prioridades e objectivos do seu governo; **planos regionais, sectoriais e especiais**; **plano director**, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e os demais urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou sectoriais) exigidos pela realidade local; **plano plurianual**, que define, em consonância com o plano de governo e o plano director, as directrizes, objectivos e metas da Administração Municipal; **lei de directrizes orçamentárias**, que definirá, em termos financeiros as metas e prioridades do governo local, orientará a

elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, se houverem de ser feitas; **orçamento anual.**”

Importa salientar que todos esses planos têm que ser compatíveis entre si e com o Estatuto da Cidade (art. 40, §1º).

2.2 – Planos Urbanísticos

Segundo Jorge Carvalho (2003: 304) os planos de ordenamento são instrumentos “fundamentais e até imprescindíveis para uma Administração Urbanística eficaz” que contudo podem variar bastante entre si:

- Área que abrangem: território nacional ou regional; região urbana; cidade (incluindo ou não periferias); parte da cidade (maior ou menor).
- Grau de pormenor: redes de infra-estruturas públicas e de defesa ambiental, incluindo zonas (maiores ou menores) e consequente regulação de ocupação (com maior ou menor detalhe); traçado regulador do espaço público, associado ou não à regulação da construção adjacente; definição exacta do espaço público, associado ou não à regulamentação da construção adjacente; delimitação exacta do espaço público, dos lotes e da implantação e volume dos edifícios, regulando o respectivo uso.
- Natureza podendo, concomitantemente ou não, ser: orientadores (definição de objectivos a atingir e de um modelo espacial de referência); estratégicos (distinguindo o essencial do secundário, identificando agentes a envolver, perspectivando meios e políticas); reguladores (funcionando como regulamentos administrativos, fazendo lei); operativos (precisando e mobilizando meios jurídicos, técnicos e financeiros para a sua própria execução).

No que toca à natureza jurídica dos planos urbanísticos é problema, segundo José Afonso da Silva (2008: 97), controvertido no Direito Comparado, “sua solução há-de levar em conta os vários tipos de planos, já que uns são de carácter mais normativo, mais programático, que outros, que são mais concretos, mais executivos”.

O “protótipo” do plano urbanístico é o plano director municipal (PDM), que se chama *plano regolatore generale* na Itália, *plan general de ordenación* na Espanha, *schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme* na França, *plano director municipal* em Portugal, e *Flächennutzungs-plan* na Alemanha (Silva, 2008: 97). Em torno da natureza jurídica deste plano, José Afonso da Silva (2008: 98) agrupa as controvérsias em três direcções: “a que o concebe como acto administrativo, quando não aprovado por lei; como acto administrativo geral produtor de normas jurídicas gerais, ou auto-fonte de direito objectivo; como acto em parte normativo e em parte administrativo, seja um misto de acto geral e regulamentar, seja como uma figura intermediária entre a norma regulamentar e o acto administrativo.”

É o mesmo autor que afirma que no Brasil, os planos urbanísticos têm natureza de lei, tanto no sentido formal (há de ser aprovado por lei) quanto material (“são conformadores, transformadores e inovadores da situação existente, integrando o ordenamento jurídico que modificam, embora neles se encontrem também regras concretas de natureza administrativa, especialmente quando sejam de eficácia e aplicabilidade imediatas e executivas”) (Silva, 2008: 98).

Para além dos planos gerais, o Direito Estrangeiro conhece “planos parciais, planos particularizados, planos especiais, planos de edificação, de loteamento, de alinhamento, etc, que a doutrina concebe como actos administrativos, à vista de seus efeitos concretos e executivos daqueles” (Silva, 2008: 98). Tendo em conta a realidade, problemas e dinâmicas da cidade actual, e os objectivos de política de solos definidos pela Administração Pública, coloca-se então a questão de saber quais os planos a adoptar (Carvalho, 2003: 305).

Jorge Carvalho propõe diferentes planos à escala da cidade consoante as diferentes necessidades de intervenção (2003: 305): “**planos de Região Urbana**, que bastará serem de natureza orientadora e estratégica, desenhando projectos comuns e compromissos entre cidades; **planos de Cidade**, incluindo a respectiva periferia mais próxima, que deverão ser orientadores e estratégicos, mas também reguladores; **planos de Parte de**

Cidade, de Bairros ou Eixos, da mesma natureza que os outros, mas mais pormenorizados, identificando acções, agentes e meios, recorrendo já ao traçado regulador numa perspectiva lata, não pressupondo apenas e necessariamente uma forma urbana clássica; **projectos Urbanos**, para áreas específicas de intervenção, de natureza reguladora e operativa, mobilizando e articulando agentes, desenhando espaço público, lotes, volumes de edifícios e respectivos usos.”

O mesmo autor assevera que “a cidade actual, ainda mais que a de outrora, pressupõe a participação de numerosos agentes, de investimentos privados, a intervenção directa publica tende a diminuir” (2003: 306). Pelo que os planos não devem ser feitos à semelhança de um projecto de execução, visto que não estão pré-determinados os agentes e os meios disponíveis, por isso se defendem *planos de parte de cidade* que, definiriam uma a uma, as intervenções concretas.

Quanto ao conteúdo que deve ser rígido ou flexível nos planos, Jorge Carvalho (2003: 311) defende o seguinte:

“- o processo de transformação do território é bastante moroso, pelo que objectivos, modelos e estratégias só poderão resultar se perdurarem no tempo, logo, estes deverão ser formulados numa perspectiva de médio/longo prazo e só serem alterados face a razões bem precisas, discutidas e divulgadas;

- o quanto construir, também deverá ser rígido, com uma eventual majoração limitada, face à importância dos empreendimentos. Os de enorme importância são naturalmente raros, pelo que poderão ter tratamento de excepção, se necessário com alteração do plano e consequente discussão pública;

- deverão, então, ser negociáveis as especificidades do programa e da forma física de cada empreendimento, atendendo aos elementos estruturantes e características da parte da cidade onde se inserem.”

O processo de planeamento municipal brasileiro possui como base normativa os artigos 21, IX e XX; 24, I, e § 1º; 30, VIII; e 182 da Constituição de 1998, pelo que se pode

considerar a possibilidade de elaboração de planos de âmbito nacional, estadual e municipal. Os planos urbanísticos municipais podem ser: a) gerais, que são os planos diretores; b) parciais, dos quais são exemplos o zonamento, o alinhamento, melhoramentos urbanos, etc; c) especiais, os aplicados aos distritos industriais, à renovação urbana, etc. (Silva, 2008: 106).

José Afonso da Silva (2008: 108) afirma que o planeamento urbanístico a nível municipal ocasiona custos sociais muito grandes pelos condicionamentos e limitações que impõe à actividade e aos bens dos particulares. Mesmo estes custos sendo justificados pelos fins colectivos visados, deve-se sempre buscar o máximo de satisfação do interesse colectivo com o mínimo de sacrifício dos indivíduos. Neste sentido, Friedmann (apud Silva, 2008: 108) aponta os critérios que o planeamento deverá atender para atingir seus objectivos: “**aceitabilidade**, num regime democrático os planos devem ser submetidos ao Poder Legislativo, e seu fundamento há de ser sempre o de atender às necessidades prioritárias da comunidade; **exequibilidade**, os planos devem ser passíveis de execução; **viabilidade**, os planos devem ser economicamente viáveis, deve-se extrair o máximo com o mínimo de dispêndio possível; **sensibilidade**, os planos devem ser sensíveis às aspirações populares; **dimensão**, os planos devem estruturar-se segundo critérios de quantificação, tudo deve ser calculado e medido em termos de tempo, espaço e volume.”

O mesmo autor afirma ainda, que só o *planeamento urbanístico democrático* realizará os princípios acima enumerados. Entende que o povo deverá participar, a fim de que seja legítimo. “Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou erradas em relação ao crescimento e à direção da cidade. Mas ainda assim busca contê-las e orientá-las adequadamente – e não eliminá-las de vez, pois é um planeamento que reconhece algumas circunstâncias básicas da vida humana” (Jorge Wilhelm apud Silva, 2008: 111).

Plano Director Municipal

A institucionalização do planeamento urbano no Brasil disseminou-se pelas administrações municipais brasileiras a partir da década de 70 e tinha a “missão de promover o desenvolvimento integrado e o equilíbrio das cidades, em um contexto de

explosão do processo de urbanização. (...) A concepção de planeamento urbano em vigor correspondia à idealização de um projecto de cidade do futuro, o Plano Director de Desenvolvimento Integrado deveria ser executado ano a ano até chegar-se a um produto final" (Brasil, 2002: 38).

Esta concepção tradicional adoptava padrões urbanísticos exigentes e complexos. Logo, o tratamento puramente técnico destinado às cidades ignorava conflitos e desigualdades internos, o que ocasionou o isolamento do planeamento e sua separação da esfera da gestão (o planeamento cuidaria da parte técnica e a gestão da dimensão política) (Brasil, 2002: 39).

Estes parâmetros tradicionais começaram a ser questionados com o surgimento dos movimentos sociais urbanos, dentro do processo de redemocratização. O capítulo destinado à Política Urbana inaugura um novo paradigma que parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada para alcançar a cidade desejada.

Assim, a regulação urbanística passou a ser tratada como um processo que partia de uma leitura real da cidade, cujo objectivo não era o de resolver todos os problemas da cidade "mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto de agentes envolvidos na construção da cidade" (Brasil, 2002: 40). Com isso o plano passaria a ser um espaço de debate que permitisse a construção colectiva da cidade.

Segundo Alkimim Pimenta (2007), o Plano Director constitui o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes", devendo ser aprovado pela Câmara Municipal (CF, art. 182, § 1º)¹¹.

¹¹ Salienta-se que é preciso a observância dos preceitos constantes em lei federal no que respeita às directrizes para o desenvolvimento urbano (CF, art. 21, XX) e também o estabelecido em lei estadual (CF, art. 25, § 3º).

O PDM deveria, agora, definir quais os objectivos da política urbana, só então é que seriam estabelecidos os destinos das diferentes regiões dos municípios, bem como os limites, faculdades e obrigações da propriedade urbana. A representação cartográfica dessas directrizes corresponde ao que se chama de “macrozoneamento”¹².

Desta feita, conclui-se que o PDM é o principal instrumento para os Municípios promoverem políticas urbanas em consonância com os princípios constitucionais (arts. 182 e 183) e com o Estatuto da Cidade (arts. 2º e 39). A sua obrigatoriedade está prevista no art. 41 do Estatuto da Cidade e vale a transcrição abaixo:

“Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.”

Ou seja, para que o poder municipal possa lançar mão de todos os instrumentos urbanísticos previstos na legislação pátria ele precisa do PDM.

2.3 – Instrumentos de execução urbanística

Segundo José Afonso da Silva (2008: 148), a principal virtude de qualquer plano está na sua “exequibilidade e viabilidade, porque um plano que não seja exequível é pior que a falta de plano, uma vez que gera custos sem resultados”. Em larga escala, a execução material do PDM dá-se por meio da aplicação da respectiva lei, o que eventualmente

¹² O macrozoneamento estabelece “um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana; (...) define áreas de interesse de uso, zonas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação; atribui densidades demográficas satisfatórias para cada macroregião; e define índices contrutivos” (Brasil, 2002: 41).

pode requerer, ou não, a expedição de leis regulamentares ou a complementaridade de planos especiais ou parciais.

O conceito de “instrumentos de execução urbanística” adoptado neste trabalho é o daquele apto a materializar no território determinada **política urbana** contida no PDM. Como o foco deste trabalho centra-se no planeamento de cidades e nas parcerias público-privadas, só os empreendimentos executados ao abrigo da lei serão considerados, não obstante o conhecimento de que na realidade brasileira, bairros inteiros são construídos sem a anuência do Poder Público.

Spantigatti (*apud* Silva, 2008: 148) classifica os instrumentos de execução em duas categorias: “a) mecanismos de controle; b) mecanismos de substituição”.

Que por sua vez dão origem a quatro tipos de instrumentos: “ controle por parte do Poder Público; controle por parte dos particulares; substituição de titularidade nas atribuições dos Poderes Públicos; substituição de titularidade nos direitos privados.”

Segundo o mesmo autor (Silva, 2008: 149), a “*licença de obras*” e o “*habite-se*” são os *instrumentos de **controle público*** mais importantes, porque impedem a construção e o uso de imóveis em contraste com as determinações do plano. O **controle por parte do particular** manifesta-se mediante *acções de anulação* ou de *impedimento* de actos contrários às normas urbanísticas do plano. Já a **substituição do Município** no exercício das atribuições urbanísticas não é aceitável no Brasil, porque falece competência à União e aos Estados para tanto, face o disposto na CF/88.

A **substituição de titulares de direito privado** é prática comum na actuação urbanística e realiza-se, dentre outros, por meio da *desapropriação*; da *ocupação temporária*; servidões e limitações administrativas; do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; da outorga onerosa do direito de construir; do direito de superfície; da operação urbana consorciada; do *direito de preferência* (só quando aplicado sobre o

património histórico, artístico e paisagístico), da execução *de obras de urbanificação compulsória* pelo Poder Público quando o obrigado não o fizer.”

Entretanto, adoptou-se uma classificação diferente no que se refere aos instrumentos de execução urbanística. Optou-se por relacioná-los directamente com os actos administrativos ligados ao acto de urbanizar, pode-se justificar esta escolha por se considerar que esta divisão permitiria uma melhor visualização dos **actores** envolvidos em cada acto. Assim, percebe-se rapidamente onde pode haver o estabelecimento de uma parceria público-privada.

Tabela 2 – Possibilidade de ocorrência de parcerias

Instrumentos Executórios	Actos Administrativos				
	Disponibilização do solo	Urbanizar		Edificar	Usos
		Parcelamento	Infra-estruturação		
Licenciamento		X	X	X	X
Substituição do privado pela Administração		X	X	X	X
Operação Urbana Consorciada (PPP)	X	X	X	X	
Execução Pública		X	X	X	X

Fonte: Da autora

Jorge Carvalho (2003: 311-312) salienta que o licenciamento se situa num limbo entre a acção de planear e a acção de executar, sendo, pois, coincidente com a de projectar. Haja vista o licenciamento representar a colectividade, ele sempre terá que se preocupar com o espaço público e com a qualidade formal e funcional do conjunto. Questão associada ao licenciamento é a dos respectivos encargos dos promotores com a realização de infra-estruturas para equipamentos, quais sejam, as cedências de terrenos e o pagamento de taxas, que serão abordados mais a frente, contudo, fica aqui esta menção devido à conexão dos temas.

A *substituição de titulares de direito privado* pela Administração Pública é uma prática comum na actuação urbanística e realiza-se por meio de instrumentos como a desapropriação, ocupação temporária, execução das obras de urbanização compulsória

pelo Poder Público (Silva, 2008), conforme dito anteriormente. Esta modalidade de instrumento de execução é onde mais facilmente encontra-se associação entre o poder público e o investidor privado

As *parcerias público-privadas* ganham destaque no quadro porque são o tema central deste trabalho, ou poderiam está no grupo dos instrumentos do parágrafo anterior. Os instrumentos executórios jurídico-administrativo previstos no *Estatuto da Cidade* são as Operações Urbanas Consorciadas e do Consórcio Imobiliário Urbanístico. É o Plano Director que define as áreas da cidade que podem servir a estes instrumentos, pelo que a transformação do espaço urbano deve ser regida por critérios de interesse público.

A Execução Pública ocorre quando o Poder Público desapropria o terreno e executa o projecto às suas expensas ou em parceria com parceiro privados, contudo, esta parceria é diferente daquela verificada nas Operações Urbanas Consorciadas. Na execução pública o parceiro privado é na verdade um concessionário de obra pública e rege-se pela Lei nº 11.079/2004.

2.4 – Custos e Benefícios advindos dos instrumentos de planeamento

Os instrumentos urbanísticos, que materializam a política fundiária, consubstanciam-se em intervenções no solo urbano (ou urbanizável), que por sua vez geram consequências ambientais, políticas, sócio-económicas, urbanísticas. Na verdade, todas as intervenções no território, públicas ou privadas, produzem consequências económicas, como será estudado nesta secção.

O capitalismo, de forma bastante intensa, participa da organização do espaço urbano, ocupa e produz novos espaços, formando áreas especializadas em distintas partes do território, intensificando o uso e a ocupação do solo urbano e estimulando o mercado imobiliário segundo facilidades de infra-estrutura. Essa organização depende também das acções políticas, económicas e sociais sobre determinados espaços. Por isso a cidade é fruto de intervenções privadas e estatais, que actuam no espaço através de investimentos estruturais e organizacionais, regulamentando os diversos interesses de poder e de

classe, estabelecendo estratégias sociais e políticas, muitas vezes geradoras de segregações e exclusões sociais (Pessoa *et Bógus*, 2007)

Diversos autores mostram que os processos de intervenção pública influem nos indivíduos e nas empresas quando eles decidem onde residir ou se localizar, por exemplo. Onde pode-se aferir que as intervenções públicas e as infra-estruturas supõem uma força de atracção que conduzem à concentração de empresas e indivíduos ao redor dos bens económicos ou serviços decorrentes desses mesmos processos de intervenção (Silva, 2008). A respeito destas intervenções, Jorge Carvalho (2003) já havia alertado que as infra-estruturas não se pagam a si próprias, correspondendo assim ao principal encargo a ser suportado pelos agentes privados ou pela Administração

Os agentes primordiais que actuam na produção e transformação das cidades são o nomeadamente o Estado, os empreendedores privados e a comunidade, seja na geração de empreendimentos imobiliários, seja no desenvolvimento de infra-estrutura. Estes diferentes agentes possuem objectivos e modos de actuação que diferem entre si, consoante interesses particulares

Aqui interessa o comportamento do Estado e dos agentes privados, nomeadamente os empreendedores capazes de promover espaços urbanizáveis. O papel do Estado pode ser considerado o mais complexo (Carvalho, 2003) porque ele pode actuar tanto como consumidor de espaço, como proprietário fundiário ou como promotor imobiliário, sem deixar de lado sua função reguladora, controladora e impulsionadora. Já o empreendedor privado, que é o agente intermediário, é aquele que compra o terreno para promover sua construção (e comercializá-la) ou para retê-lo e aguardar posterior valorização. Contudo, os comportamentos não são, via de regra, lineares, haja vista o interesse do empreendedor privado em maximizar seus lucros face às condições que lhe são oferecidas pelos Planos Urbanísticos.

Quanto à questão da distribuição da renda fundiária, ou quase o mesmo é dizer, no direito de construir, frequentemente confrontam-se e articulam-se temas como “propriedade do solo, interesse público e princípio da igualdade” (Carvalho, 2003: 265).

Segundo Kleiman (1994), quando uma área é beneficiada por investimentos públicos, pode gerar valorização dos preços fundiários, a mais-valia fundiária¹³, sem que os particulares em nada concorram para o feito, pelo que se coloca a questão de saber a quem pertence esta renda decorrente da valorização do imóvel. Jorge Carvalho (2003: 265) coloca duas hipóteses: "a) à colectividade (que terá que suportar encargos com as infra-estruturas e equipamentos públicos); b) aos proprietários (que não contribuíram para a tal valorização, mas são detentores de direitos)."

Observa-se que não só os investimentos públicos directos acarretam diferenças nos preços fundiários, os planos urbanísticos também são indutores de diferenciação de usos, assim como as características do terreno, por exemplo (Carvalho, 2003: 271). Outra ressalva relativa à renda fundiária apontada pelo autor refere-se a uma questão de se considerar o direito de construir como de natureza pública ou associado ao direito de propriedade (Carvalho, 2003: 273).

Do ponto de vista económico, "se o direito de construção for considerado como imanente à propriedade, pelo que o acto administrativo apenas o iria modelar, seria legítimo afirmar que: a mais-valia decorrente do processo urbano deveria ser entendida como valorização de capital, apenas como tal devendo ser taxada; a desigualdade decorrente do plano deveria ser compensada, podendo para o efeito ser fixado um aproveitamento médio" (Carvalho, 2003). Mas se o direito de construção for considerado como faculdade de natureza pública, criado por um plano ou acto administrativo, então: a mais-valia criada pelo acto público, pela autorização para construir, deveria ser paga por aquele a quem fosse concedida; a igualdade entre os terrenos estaria estabelecida à partida, uma vez que a nenhuma propriedade seria reconhecido o direito de construir, o qual, se lhe fosse autorizado, teria que ser pago.

¹³ Entende-se por renda fundiária (caso particular da renda económica de escassez) o valor de mercado de cada propriedade, subtraído dos custos de realizações nela incorporadas (incluindo respectivo lucro). A evolução da renda fundiária será, então, igual à mais-valia não decorrente de investimento do proprietário.

Segundo Carvalho (2003: 316) os instrumentos de recuperação de mais-valias variam de país para país. No caso brasileiro, a Operação Urbanística Consorciada é um exemplo de instrumento não tributário de recuperação de mais-valia fundiária.

Para o aludido autor (Carvalho, 2003) a Administração Pública deve obedecer o Princípio da Igualdade na justa distribuição dos ónus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, pois assim como Administração deve dispor de poderes para ordenar e planejar o crescimento das cidades, deve também cuidar que os encargos e benefícios resultantes do processo de urbanização se distribuem equitativamente entre todos.

José Afonso da Silva (2008: 460) assevera que os *deveres e ónus urbanísticos* supõem a imposição de conduta positiva aos proprietários de terrenos como compensação das mais-valias que a *urbanificação* lhes proporciona, ou em cumprimento do destino natural dos lotes. O sistema brasileiro prevê que a cedência de áreas da gleba a ser loteada é transferida automaticamente para o domínio do município com o registro imobiliário do loteamento (Lei 6.766/1979, art. 22). Já o dever de parcelar e edificar o terreno é assegurado pela CF/88, art. 182, § 4º. Ainda segundo o mesmo autor, os custos urbanísticos associados à execução urbanística consistem nas despesas públicas com a execução de infra-estruturas sem as quais o empreendimento imobiliário encontrar-se-ia comprometido (Silva, 2008: 460), sendo que a carência financeira é apontada como principal causa para a deficiência do planeamento urbanístico. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*apud* Silva, 2008: 460) apresenta um extenso quadro de possibilidades de captação de receitas, dentre os quais destacamos as parcerias público-privadas.

Perequação

Esta secção destina-se à uma breve exposição de um mecanismo muito difundido em Portugal que se destina à “restabelecer a igualdade entre os diferentes destinatários dos planos”, nos dizeres do autor luso Alves Correia (*apud* Carvalho, 2005).

Jorge Carvalho (2005: 32) salienta que faz parte da “essência do plano estabelecer elementos diferenciadores relativamente às utilizações previstas para os terrenos”, isto é,

“a desigualdade é inerente ao plano”, seja ela artificial ou com vistas a confirmar uma situação pré-existente. Essas diferenciações introduzidas pela Administração influenciarão na evolução da renda fundiária, pelo que cabe ao legislador adoptar “medidas compensatórias que vise a repartição, tão igual quanto possível, dos benefícios e encargos derivados do plano” (Carvalho, 2005: 33).

No que diz respeito à perequação dos **benefícios** Jorge Carvalho (2005: 33) sugere que seja fixado um “*benefício-padrão* por m² de terreno, ou seja, o *aproveitamento médio* das diversas propriedades da área previamente destacada”. E também “formas de compensação para as situações em que ocorre desvio relativamente ao *benefício-padrão*”. As formas possíveis de compensação estão resumidas no quadro abaixo:

Tabela 3: Compensação de desvios do “benefício-padrão”

	Entre proprietários	Com o município
Em terreno	Associação de Proprietários	Cedências de terreno para construção
Em numerário	Transferência de índices	Taxas Indemnizações

Fonte: Carvalho; 2005: 36

Quanto à perequação dos **encargos**, Jorge Carvalho (2005: 38) assevera que primeiramente é preciso fixar um “*encargo-padrão*, relativo a um *benefício-unitário*, calculado com base no custo da infraestrutura pública (incluindo, neste conceito, equipamentos e espaços verdes)”. E também formas de compensação perante desvios relativos a este *encargo-padrão*. O *encargo-padrão* (E.P.) poderá ser estabelecido através da seguinte fórmula”:

$$E. P. = x\% \cdot \text{custo infra local (terreno + obra)} + y\% \cdot \text{custo infra geral (terreno + obra)}$$

O mesmo autor, amparado pela legislação portuguesa, aponta as formas possíveis que os encargos podem assumir: cedências de terreno; realização de obras de urbanização; e/ou prestações pecuniárias. Entre os proprietários a perequação pode ser feita “internamente”, ou seja, no quadro de uma eventual “associação” entre eles (Carvalho, 2005: 41). Entre os proprietários e o Município, a compensação seria mediante prestação

pecuniária (taxas e/ou compensações; descontos nas taxas e/ou aquisição de terreno para infra-estrutura pública).

Essas técnicas perequativas só se efectivam aquando da execução das operações urbanísticas, mas uma vez realizada de modo rigoroso e transparente é capaz de aumentar a arrecadação do Município e reduzir a pressão e especulação do mercado imobiliário (Carvalho; 2008)

Um último aspecto, porém não menos importante, relativo à perequação de custos e benefícios da urbanização é a fixação de sua abrangência geográfica. Os cálculos do *benefício-padrão* e do *encargo-padrão* devem se reportar a uma área determinada, que poderá ser (Carvalho, 2005: 47): "área total do território municipal; área total de um aglomerado urbano; área relativa a partes do aglomerado urbano; área correspondente a uma unidade de execução."

A melhor alternativa apontada por Jorge Carvalho (2005) é que a perequação seja aplicada ao aglomerado urbano, ou pelo menos a grandes partes desse aglomerado. A esta escala, todas as operações urbanísticas seriam englobadas no processo de perequação, o que permitiria anular as eventuais desigualdades existentes dentro da mesma cidade e distribuir os custos com infra-estrutura geral. Enquanto na primeira hipótese, aqueles municípios com extensas áreas rurais ficariam prejudicados porque alcançaram um *benefício-padrão* muito pequeno; e na última hipótese, em função da área reduzida, dificilmente se asseguraria as cedências de terreno necessárias para instalação de infra-estrutura geral.

3 – Potencial urbanístico das parcerias

Tudo o que foi referido, assim foi feito para permitir que neste ponto do trabalho pudesse ser evidente a situação em que se encontram as cidades contemporâneas.

Para Jorge Carvalho (2003: 19), em decorrência das correntes neoliberais associadas à problemática da ocupação das cidades e do planeamento, as palavras-chave referentes à

problemática da ocupação do território são “mercado, participação e negociação”. Explica-se: “o mercado não conduz ao ordenamento da cidade” porque proprietários e promotores visam sempre a máxima renda fundiária; a participação deve ser capaz de mobilizar os diversos agentes envolvidos de forma a assegurar os interesses da comunidade e não apenas os interesses mobiliários; a questão do poder de negociação do município apresenta-se como fundamental num contexto de restrições financeiras, neste ponto a capacidade de instituir ou fomentar *parcerias* enquanto instrumento executório, parece ser uma opção estratégica.

Cumpra esclarecer que quando se fala em parcerias no presente trabalho, refere-se apenas àqueles arranjos que reflectem directamente sobre o território, no âmbito das operações urbanísticas, mesmo que no respectivo arcabouço legal não haja expressa referência a determinado instrumento enquanto uma parceria público-privada. No ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, só é considerada parcerias público-privadas aqueles arranjos que estão previstos na lei nº 11.079/2004. Por se tratar de um ponto crucial para este trabalho, a diferenciação destes termos será feita mais detalhadamente no próximo capítulo.

A realização de parcerias pressupõe “a necessidade de se compartilharem objectivos, ou seja, não é somente uma fonte alternativa para a captação de recursos” pelo Estado a fim de viabilizar intervenções no território, porque a iniciativa privada vê neste instrumento “uma possibilidade de realização de lucros” (Cota e Costa, 2009: 6), ou, dito de outra forma, a parceria somente se viabiliza quando se apresenta atractiva para o sector privado. Desta feita, e para garantir o interesse da colectividade, é importante que a Administração Pública assuma activamente uma postura que privilegie o interesse público face as pressões do mercado imobiliário.

Como foi visto na Secção 2, a problemática de ocupação do território no Brasil, e de uma forma geral nos países periféricos, está ligada à industrialização tardia, que gerou um vertiginoso crescimento populacional nas cidades. O crescimento urbano foi marcado pelo surgimento de inúmeros bairros “ilegais”, fruto de invasões ou aquisição de terrenos

sem título de propriedade, sem o acompanhamento de investimento em infra-estrutura. Como bem assinala Raquel Rolnik (2006: 6) a agenda do planeamento urbano esteve sempre muito mais voltada para a cidade formal do que com os mercados de baixa renda. “Os projectos de urbanização e melhorias habitacionais em geral são bastante pontuais e fragmentados, quase nunca completos, no sentido da completa remoção das diferenças físicas, urbanísticas, administrativas e simbólicas que separam os assentamentos da cidade formal, marcando diferenças de condição e direito nas cidades” (Rolnik, 2006: 6). As consequências socioeconómicas, urbanísticas e ambientais desse tipo de ocupação do solo são muitas e graves e produzem efeitos sobre a população urbana como um todo.

Como o planeamento da cidade é comumente tratado enquanto questão técnico/jurídico composto por um complexo sistema de produção de espaço e infra-estrutura, a ordem jurídica tem um papel na produção e reprodução desta imensa informalidade urbana que combina segregação social, espacial e ambiental. Pelo que não seria precipitado atribuir às leis urbanísticas, ou a sua ausência, um papel de destaque na consolidação da ilegalidade e das desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.

Assim, assume-se a **insuficiência do planeamento passivo praticado pela Administração Pública local**. Passivo porque comumente está assente só na elaboração de planos e no licenciamento de empreendimentos imobiliários. Da análise feita até aqui, depreende-se que a actividade da iniciativa privada, cujas acções estão assentes na procura da maior renda fundiária, só por acaso é que coincidem com aquilo que o planeamento territorial necessita.

Há um discurso entre a doutrina especializada que pretende unir a Administração Pública e o interesse privado de forma a combinar suas acções, assim, espera-se que as intervenções no território patrocinadas por estes dois lados resultem num bom ordenamento da cidade, ao invés de agravar as mazelas já referidas. A situação actual demonstra que a Administração não tem capacidade para intervir sozinha, daí uma justificativa inicial em defesa desta associação: os problemas urbanos prejudicam a todos.

Segundo Maricato e Ferreira (2001), “as cidades brasileiras expressam hoje a calamidade social de um país cujo desenvolvimento combina o atrasado com o moderno. Do ponto de vista da produção de seu espaço, elas sofrem do mesmo problema da sociedade subdesenvolvida: a subordinação absoluta à lógica dos negócios. O resultado disso é visível para todos: ilhas de riqueza e modernidade (...) cercadas por um mar de pobreza”.

Não obstante a utilização parcerias público-privadas destinadas à urbanização das cidades não serem novidade na maior parte dos países, pode-se especular sobre sua importância actual, e reflectir acerca do seu potencial de materialização. Do ponto de vista ideológico, as correntes e teorias inerentes ao planeamento que assumem e valorizam as intervenções de diversos agentes como essenciais para a efectividade do planeamento apontam as parcerias como um importante instrumento para o ordenamento das cidades por aumentar a capacidade de materialização da Administração pública ao agregar conhecimento técnico e capacidade financeira à actividade desta.

Aliás, a “inevitabilidade” das parcerias pode ser claramente percebida em novos programas e instrumentos de intervenção no território presentes nas diversas directivas adoptadas nos últimos anos na União Europeia e nos Estados Unidos.

Capítulo II – Parcerias Público-Privadas

1 – Evolução do papel do Estado

Este capítulo discute alguns conceitos relacionados com este trabalho no que toca ao Estado e à Administração Pública, nomeadamente quanto a sua forma de organização, gestão e as transformações ocorridas nas décadas de 80 e 90 do século XX, que culminaram no movimento chamado “nova administração pública”.

Analisa-se brevemente, a mudança a nível do regime político e da forma pela qual se dá a gestão do Estado. O estudo da transformação do regime político do Estado não pode ser dissociado do estudo da mudança verificada na forma de organizar e gerir as instituições

e o sistema jurídico deste, pelo que as duas questões serão abordadas a fim de permitir perceber a conjuntura actual.

Segundo Bresser-Pereira (2001: 4) o Estado começou autoritário e patrimonial nos séculos XVI e XVII, época do estado absoluto e as monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático, quando se estabelece o Estado de Direito que vem assegurar a concorrência entre as empresas, mas permanece oligárquico. Já no século XX, o Estado modifica-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático¹⁴ mas permaneceu burocrático. Agora, segundo o referido autor, o novo Estado se direcciona no sentido de se tornar social-liberal, e gerencial. Estas proposições podem ser resumidas na tabela que segue.

Tabela 4 - Tipos de Estado e de Gestão do Estado

Segundo o Regime Político	Segundo a Forma de Gestão
Estado Absoluto	Administração Patrimonial
Estado Liberal	Administração Pública Burocrática
Estado Liberal-Democrático	Administração Pública Burocrática
Estado social-democrático (do bem-estar social)	Administração Pública Burocrática
Estado Social-Liberal (Democrático)	Administração Pública Gerencial

Fonte: (Bresser-Pereira, 2001: 4)

1.1 – Do Estado Providência ao actual

Após a Segunda Guerra Mundial (Di Pietro, 2008) consolida-se o Estado do Bem-Estar, que não mais pressupunha a igualdade entre os homens conforme era afirmado na vigência do Estado Liberal, aquando da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Diferentemente do que ocorria no modelo anterior, agora caberia ao Estado buscar a igualdade entre os cidadãos por meio de actuações no campo económico e social a fim de “ajudar os menos favorecidos” (Di Pietro, 2008: 9). Consolida-se a ideia de que os homens não nascem iguais em direitos, cabe ao Estado buscar e assegurar essa igualdade intervindo na ordem económica e social. Nesse sentido, caberia ao Estado

¹⁴ Também chamado Estado Social, Estado Providência, Estado do Desenvolvimento, Estado Social de Direito; ver também Dallari, D. A. (1995). Segundo Benjó (1999) o Estado do Bem-estar caracterizava-se por uma acentuada participação na promoção de benefícios sociais, cabia ao Estado a prestação de serviços de educação, saúde, previdência social, seguro-desemprego, moradia e emprego. Para Giddens (2000, p. 19), o Estado do Bem-estar protegia os cidadãos do “berço ao túmulo”.

agora a preocupação com a satisfação do bem comum e com a defesa do interesse público em oposição ao pensamento individualista dominante no período do Estado Liberal (Dallari 1995).

Segundo Jean-Jacques Chevalier (*apud* Di Pietro, 2008: 9) “o Estado vai ver erguerem-se as barreiras que entravam sua atuação; não há mais espaço privado protegido, sociedade civil preservada de suas ingerências; o Estado vê a ele atribuir-se uma função de regulamentação global, que o leva a imiscuir-se nas relações sociais de toda natureza, sem se deixar deter por um princípio de liberdade de comércio e de indústria transformado, no fim dos anos, em uma concha vazia”. Face a esta atribuição que se estende a diversas áreas, já não se fala mais em interesse público apenas, mas em **interesses públicos**, representativos de vários sectores da sociedade civil.

Di Pietro (2008) salienta que diversos países foram confrontados com esta nova realidade e vivenciaram consequências diversas. A mesma autora dá o exemplo da União Soviética e das demais democracias populares onde implantou-se o Estado Socialista, enquanto nas democracias ocidentais passou a vigorar a noção de Estado Social de Direito, “à qual é inerente a ideia de prestação de serviços, pelo Estado, à população, em grandes proporções”.

É neste ponto que se verifica a ampliação desmesurada do rol de atribuições do Estado. Di Pietro (2008: 10) elenca as principais atitudes adoptadas pelo Estado com vistas a regulamentar suas novas atribuições: “ algumas atribuições foram assumidas como serviços públicos, entrando na categoria de serviços públicos comerciais, industriais e sociais; para desempenhar esses serviços, o Estado passou a criar empresas estatais e fundações; outras atividades , também de natureza económica, o Estado deixou a cargo da iniciativa privada, mas passou a exercê-las a título de intervenção no domínio, por meio de sociedades de economia mista, empresas publicas e outras empresas sob controle acionário do Estado; outras atividades, o Estado nem definiu como serviços público nem passou a exercer a título de intervenção no domínio económico; ele as deixou na iniciativa privada e limitou-se a fomentá-las, por considerá-las de interesse para

a coletividade. Este fomento a iniciativa privada passa por meios honoríficos (prémios, recompensas, menções honrosas), jurídicos (outorga de privilégios próprios do Poder Público, que outras entidades não têm) e os económicos (auxílios, subvenções, financiamentos, isenções fiscais, desapropriações por interesse social, etc)."

A ampliação do *poder de polícia* também contribuiu para o crescimento do Estado (Di Pietro, 2008: 11): por um lado, o Estado passou a actuar em sectores não relacionados com a segurança, atingindo as relações entre particulares que anteriormente ficavam fora do alcance do Estado com a adopção de medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício de profissões, às comunicações, ao meio ambiente, ao património histórico e à saúde. De outro lado, o Estado passou a impor obrigações de fazer, como o cultivo da terra, o aproveitamento do solo e a venda de produtos.

Este período é marcado também pelo fenómeno da burocratização, na concepção de burocracia de Max Weber. O acréscimo de funções a cargo do Estado fez com que face ao risco de ineficiência na prestação dos serviços, o Estado deveria munir-se de um corpo técnico-burocrático capaz de executar todas as suas novas funções (Bresser-Pereira, 2001: 9). A forma de organização burocrática, concebida como a mais adequada para assegurar a especialização, a hierarquização, a subordinação à lei e, consequentemente, a impessoalidade, acabaram por comprometer o equilíbrio entre os três poderes (Di Pietro, 2008: 12). E a aplicação do modelo burocrático a todas as actividades do Estado acabou por contribuir para a sua ineficiência, agravada pela crise financeira experimentada um pouco por todo o globo.

Segundo Di Pietro (2008: 11-14) este novo *hall* de responsabilidades comprometia também a liberdade individual porque a "crescente intervenção [do Estado] ia desde a simples limitação ao exercício de direitos até a actuação directa no sector da actividade privada com a agravante de não alcançar a realização do objectivo inerente ao Estado Social de Direito, de assegurar o bem comum, pela realização dos direitos sociais e individuais nos vários sectores da sociedade".

As consequências negativas produzidas pelo Estado Providência “reclamavam novas transformações no papel do Estado e elas vieram mediante a introdução de um novo elemento à concepção do Estado vigente, acrescentou-se a ideia de Estado *democrático*” (Di Pietro, 2008: 14). O que era buscado com a introdução deste novo princípio era assegurar a participação popular no processo político e no controle da Administração Pública. Assim o princípio do interesse público adquire uma feição diferente daquela presente no Estado Liberal, o interesse público “humaniza-se à medida que passa a preocupar-se não só com os bens materiais que a liberdade de iniciativa almeja, mas também com valores considerados essenciais à existência digna; quer-se liberdade com *dignidade*, o que exige actuação do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a colectividade o bem-estar social” (Di Pietro, 2008: 14). Contudo, a administração pública continuou burocrática.

Bresser-Pereira (2001: 9) afirma que a transição do Estado Democrático para o Estado Social-democrático reafirmou e estendeu o sistema burocrático: “no Estado Liberal, somente magistrados, promotores, militares, o pessoal da polícia, os coletores de impostos, auditores e formuladores de políticas eram considerados servidores públicos. Eles desenvolviam atividades exclusivas do estado. No Estado Social-democrático ou do Bem-estar Social, os professores da educação fundamental, professores universitários, médicos e enfermeiros dos hospitais, músicos de orquestras sinfônicas, curadores de museus, assistentes sociais de organizações de assistência social, engenheiros e gerentes do transporte público e de serviços públicos, e funcionários de portaria, funcionários de escritório e os gerentes de todas essas organizações, e nas organizações propriamente ditas do estado, todos eles eram agora considerados funcionários públicos. Essa mudança foi especialmente pronunciada em países como a França e a Alemanha – onde as instituições social-democráticas avançaram mais”.

Di Pietro (2008) ressalva que a tudo isso deve ser acrescentada a ideia de “Estado Subsidiário”. Na verdade, segundo a mesma autora, o princípio da subsidiariedade está na “base da concepção do Estado Social de Direito Democrático, ou seja, de *um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira à*

actuação do Estado, como se via no período liberal, mas constituem a própria razão de ser do Estado". Portanto, cabe a este promover, estimular e criar condições para que os indivíduos se desenvolvam dentro da sociedade.

Várias tendências podem ser apontadas como decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade (Di Pietro, 2008: 19):

- "- diminuição do tamanho do Estado pelo instrumento da privatização;
- ampliação da actividade administrativa de fomento, incentivo à iniciativa privada de interesse público;
- recurso a inúmeros instrumentos de parcerias do sector público com o privado;
- recurso à desregulamentação na busca de um novo equilíbrio entre liberdade e autoridade."

Essas tendências inserem-se num contexto amplo de superação do modelo de Estado Social-democrático e da Administração Pública burocrática e surgimento de uma nova orientação político-administrativa. Bresser-Pereira (2001: 8) sustenta que não se trata de um Estado Neoliberal ou Ultra-liberal, mas sim Social-liberal, como será explicado mais adiante.

Ainda sobre a "falência" do Estado Providência, cabe ressaltar que o esgotamento da sua capacidade financeira, fez com que fossem adoptadas medidas com o intuito de diminuir os gastos públicos. A partir da década de 80 vários países procederam no sentido de diminuir a amplitude da actuação do Estado.

O Reino Unido liderou, no governo de Thatcher, um processo de reforma do aparelho estatal de modo a encontrar alternativas para a crise instalada. Optou-se pela redução do papel do Estado na economia por meio da adopção de uma política neoliberal¹⁵ com

¹⁵ Para os neoliberais, promover o bem-estar por meio do fornecimento de benefícios não deveria ser uma função do Estado mas uma consequência do crescimento económico conduzido pelo mercado (Giddens, 2000: 23). O papel do Estado estaria relacionado com a necessária regulação da economia de modo a

recurso a privatização de diversos sectores e estabelecimento de concessões de serviços públicos, o que reflectia uma nova forma de relação entre os sectores público e privado (Brito *et* Silveira, 2005: 7). Isto é, a redução da “máquina estatal” implicou necessariamente na transferência para a iniciativa privada da responsabilidade de fornecer bens e serviços. Pelo que deveriam ficar a cargo do Estado apenas actividades que lhe são próprias enquanto ente soberano e consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia) (Di Pietro, 2008: 19).

Esta ideia conduz, por consequência, ao repúdio à forma burocrática de organização da Administração Pública, esta forma de organização deveria ser reservada apenas para o chamado “núcleo estratégico”. Segundo Di Pietro (2008: 19), objectiva-se a “reforma do Estado”¹⁶, com vistas a reverter os males instaurados pelo Estado intervencionista e com isso alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos, o que leva à ideia de desburocratização.

O Estado Social-Liberal

Para Bresser-Pereira (2001: 10), na Administração Pública burocrática as principais preocupações em matéria de governança eram aquelas ligadas à ordem social e a eficácia administrativa. Segundo o mesmo autor, no novo Estado que está surgindo, as maiores preocupações públicas recaem sobre a responsabilização democrática e a eficiência administrativa, “ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência económica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu carácter público”.

disciplinar os mercados e combater os excessos da livre-concorrência. A visão neoliberal defendia o Estado mínimo ao qual só caberia zelar pelos direitos de propriedade, delegando ao mercado a total coordenação da economia. Bresser Pereira (2005: 23) critica o Estado mínimo na medida em que este provou ser irrealista, já que os cidadãos continuaram a exigir atenção às políticas de cunho social e o mercado provou não ser tão eficaz para coordenar as políticas públicas.

¹⁶ A expressão Reforma do Estado designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelhamento do Estado, em especial o aparelhamento administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos, dos três Poderes, que exercem funções administrativas, bem como as entidades da Administração indireta (Di Pietro, 2008: 30)

José Manuel Moreira e André Azevedo Alves (2009: 25) estão entre os autores que advogam a necessidade de se encontrar modelos de governação que não dêem relevo ou primazia ao Estado ou ao Mercado¹⁷, mas que funcionem em termos de melhor compreensão do necessário equilíbrio entre Estado/Governo, Mercado e Sociedade Civil.

O Estado Social-liberal de Bresser-Pereira (1997: 18) é “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento económico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional”¹⁸.

Quanto à Administração Pública, a ideia é “transformá-la de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltara para si própria e para o controle interno, em administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão” (Di Pietro, 2008: 31). Segundo Di Pietro(2008: 31), “A **Administração Pública Gerencial** emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções económicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se essencial. A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores de

¹⁷ Nesta linha de superação de conflitos assiste-se ao surgimento da chamada “Terceira Via”, tradução da expressão inglesa “Third Way”, que tem sua origem no contexto político vivenciado pelo Reino Unido durante a década de 90 em que o neoliberalismo estaria aparentemente esgotado enquanto a social-democracia se reorganizava (Giddens, 2000: 35). A ideologia por trás da “Terceira Via” sugere uma economia mista baseada na sinergia entre os sectores público e privado a fim de fazer aumentar a eficiência e a eficácia do Estado por meio da utilização de soluções de mercado (Giddens, 2000: 109-110; Martin Powell, 1999).

¹⁸ Bob Jessop (*apud* Bresser-Pereira, 1997: 18) afirma que o welfare state keynesiano será substituído no século XXI pelo workfare state shumpeteriano, que promoverá a inovação em economias abertas e subordinará a política social às necessidades da flexibilização dos mercados e das exigências de competição internacional. Há uma clara relação entre o conceito de Estado Social-Liberal e o workfare state shumpeteriano.

eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações" (*idem.*).

No modelo gerencial, também chamado regulador de Estado, a tendência é superar a clássica dicotomia público-privado, bem como relativizar a centralização hierárquica, na medida em que se observa um entrecruzamento e pluralização de instâncias de actuação administrativa e de agentes privados, sob o discurso do público não-estatal. Além disso, prevê-se de deve haver maior participação do cidadão e de entidades privadas na Administração. Para tanto, criam-se as agências reguladoras (Duarte et al. P. 139) inspiradas no direito norte-americano e comunitário europeu.

Bresser-Pereira (1997: 42) sintetiza as principais características da Administração Pública gerencial, que também é chamada de "nova administração pública": "a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos. de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de carácter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de carácter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado."

No que diz respeito especificamente às parcerias, conclui-se que seria precipitado considerá-las um instrumento meramente financeiro em alternativa às formas de financiamento público. Na verdade, as parcerias correspondem a um instrumento de política pública que se insere num processo de mudança global da forma de actuação do Estado, que serve tanto ao objectivo de diminuição do tamanho da *máquina estatal*, na medida em que delega ao sector privado algumas actividades que eram desempenhadas pela Administração, como serve ao objectivo de fomento à iniciativa privada no desempenho de actividades de interesse público, e ainda ao objectivo de eficiência dado que introduz novos procedimentos à forma de actuação da Administração Pública burocrática.

1.2 – O princípio da Governança

A segunda metade do século XX foi marcada por uma série mudanças no que se refere à concepção e às funções de Estado e de governo nos países capitalistas centrais. A partir do início dos anos 70, surge “uma nova forma de governar que enseja a minimização do problema da segregação sócio-espacial e da consequente fragmentação do território, em um contexto de reflexão sobre o papel do Estado nesse processo. No caso do espaço urbano, a suposta ineficácia do planeamento racionalista em vigor, passa a ser o principal argumento utilizado internacionalmente para anunciar sua crise e justificar sua substituição pelo planeamento estratégico” (Compans *apud* Cota et Costa, 2009).

Surge assim, o conceito anglo-americano de *governança*, que alude a distintas formas de coordenação das acções pela administração pública, inclusive a novas formas de regulação, baseadas na gestão empresarial (Innerarity , *apud* Cota et Costa, 2009). De acordo com o francês Pierre Calame (*apud* Ferreira, 2001) trata-se de uma resposta às necessidades de reestruturação dos mecanismos de funcionamento da administração pública face aos novos paradigmas do pós-fordismo. “As dinâmicas de diversidade e interdependência das sociedades mundializadas impõem a criação de novas esferas de administração que se aproximem da realidade e permitam a tomada de decisão co-

responsável por parte de todos os atores sociais, dando lhes a possibilidade de autodeterminação do destino de sua sociedade" (Ferreira, 2001)

Para Bourdin (2001: 142), a *parceria público-privada* é uma maneira de abordar a questão da "governança". Estados Unidos e Europa passam a empregar o termo *partnership* para designar a sua relação com outros agentes ao buscar implementar acções de interesse público. Na França, por exemplo, a parceria, "designa um pouco tudo o que se quer, cooperação regular, financiamentos cruzados, colaborações pontuais, do momento em que se trabalha em conjunto" (Cota e Costa, 2009).

Segundo José Sette Whitaker Ferreira (2001: 3), o conceito de governança tem sido recebido com cautela no Brasil em função de sua associação com a ideologia neoliberal segundo a qual "a ideia de governança vem associada à instigação da importância do poder local, como uma escala de ação política que permite o estímulo às parcerias público-privadas e à participação, no intuito de fortalecer subliminarmente a ideia da renúncia do Estado e sua retirada de muitas funções essenciais, como por exemplo a gestão de serviços públicos e de infra-estrutura."

A erosão do Estado Providência e sua consequente ineficácia administrativa afectaram profundamente as sociedades capitalistas que assistiram a um enfraquecimento das esferas políticas, sociais, religiosas e sindicais, que garantiam o diálogo entre o Estado e a sociedade (Calame *et* Talmant *apud* Ferreira, 2001).

Erminia Maricato adverte sobre o perigo do descompasso da transposição da noção de governança para o cenário brasileiro para não cair na armadilha das "ideias fora do lugar" (Ferreira, 2001). Na génese do conceito de governança está o diagnóstico feito nos países desenvolvidos que identifica a gestão inadequada do Estado para responder às novas necessidades da sociedade como o problema a ser combatido. "Calame e Talmant associam a governança à necessária possibilidade dos cidadãos decidirem sobre o seu destino, tanto em nível local como em nível planetário" (Ferreira, 2001: 11).

O grande problema, segundo Ferreira (2001), é que no Brasil, a incapacidade do Estado em adaptar-se aos novos paradigmas pós-fordistas é um desvirtuamento, uma apropriação histórica por parte das classes dominantes que encontram nas “inadequações” de gestão do Estado um mecanismo garantidor do seu controle. O Estado é deliberadamente estruturado para se manter distante da realidade da maioria da população. Contudo, o mesmo autor afirma que ainda assim trata-se de um problema de gestão que pode ser solucionado com uma *boa* governança.

Autores como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Celso Furtado e Plínio de Arruda Sampaio Jr. destacam a falta de controle da população sobre o seu destino e sobre a construção da nação como um problema central da sociedade brasileira. Isto sem dúvida dificulta a transposição das *receitas* da boa governança encontradas nos livros. Contudo, segundo José Sette Whitaker Ferreira (2001: 15) o Brasil já há alguns anos experimenta acções que de certa forma reflectem o princípio da governança, como por exemplo, “as experiências dos mutirões que mostram a eficácia da parceria local para a reconstituição do tecido social; o empenho em implementar e aperfeiçoar instrumentos de participação, em concatenar políticas metropolitanas de acção, em formar agentes comunitários e incluir as organizações comunitárias na gestão da cidade; a criação de espaços de discussão coletivos e a realização de audiências públicas; os esforços de descentralização e reforma administrativa, e assim por diante”.

O conceito da “governança” associado à necessidade de enfrentar os problemas urbanos poderia levar a estruturação de novas formas de relacionamento entre o poder público e o sector privado, com a participação crescente deste último na gestão pública. Da mesma forma a participação crescente da sociedade civil no sistema de gestão urbana permitiriam redefinir o exercício da gestão no sentido de aproximar a acção do Estado das necessidades das comunidades locais, promovendo assim a *Governança Urbana* (Ferreira, 2001).

A transposição deste conceito para o âmbito do planeamento urbano significaria dizer que as políticas urbanas, considerando as dificuldades encontradas pelo Estado, devem

ser construídas com **objectivos compartilhados**, criando um clima favorável aos negócios, o que viabilizaria a formação das parcerias entre os sectores público e privado para implementar projectos específicos de urbanização ou renovação urbana ou para viabilizar a construção e a gestão de infra-estruturas e equipamentos colectivos.

2 – Parcerias Público-Privadas, visão global

2.1 – Origem, conceitos e características

Foi no Reino Unido, durante o governo de John Major (1992), que pela primeira vez introduziu-se as parcerias público-privadas enquanto um instrumento de financiamento privado para a provisão de serviços de infra-estruturas, surgiam assim as *Private Finance Initiatives* (PFIs). Como o próprio nome indica as PFIs tinham por objectivo “viabilizar projectos por meio de financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao menos reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht¹⁹” (Brito; Silveira, 2005: 8). Pretendia-se com isso criar uma estrutura que permitisse a participação pública e privada onde o mercado por si só não conseguia induzir o investimento.

As PFIs surgiram dentro de um contexto de crise do Estado que foi estudada na secção anterior (crise do Estado Providência, crise da Administração Pública e crise fiscal), e para o governo britânico elas apresentavam-se como uma forma de o Estado voltar a prestar serviços de utilidade pública por meio de uma forma alternativa de financiamento que se diferenciava da maneira existente na vigência do Estado Liberal e do Estado Providência.

Para Greenaway, Saller e Hart (2004: 511), “as origens da política de PFI estão relacionadas a um mix de pressões ideológicas (tendo em vista uma economia liberal defendida pelo Partido Conservado), financeiras (considerando que o capital privado permitiria contornar necessidades de financiamento do sector público) e políticas (no

¹⁹ O Tratado de Maastricht disciplinava a política fiscal da Zona Euro de modo a preparar os países para a adopção da moeda única, e dentre outras resoluções, impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público.

sentido em que os eleitores teriam novas estradas, prisões e hospitais) que, combinadas, traduzem no financiamento privado uma fonte de recursos desejável”.

Mais tarde, durante o governo de Tony Blair, adicionou-se os objectivos da busca pela eficiência na prestação de serviços públicos e por melhores formas de *governança* (Connolly et al, 2008). Ideologicamente, as PFIs inserem-se na chamada “Terceira Via”.

Segundo Pollitt (2000: 8), actualmente existem três modalidades de PFIs no Reino Unido:

“- projectos em que o sector público compra serviços do sector privado, onde este se responsabiliza pelo investimento e onde cabe ao sector público pagar pelo serviço aquando da entrega deste;

- projectos em que o usuário final paga pela prestação do serviço por meio de tarifas;

- projectos em que o usuário final paga uma parte do preço do serviço e o sector público complementa o pagamento.”

Com as PFIs o Estado deixa de se preocupar com a obra para concentrar-se na prestação de um determinado serviço à colectividade. De uma forma geral, Pollitt (2000: 9) enumera alguns princípios dos projectos de PFI:

“- distribuição de riscos entre os parceiros; os projectos devem apresentar uma mais-valia real em relação à forma tradicional de contratação pública (value of money²⁰);

- a selecção do parceiro privado deve ser feita de forma transparente;

- o value for money não pode ser obtido por meio de super-exploração de mão-de-obra.”

O compartilhamento de riscos é uma característica fundamental para que o projecto seja considerado viável financeiramente para o Governo. Os principais riscos para o sector privado são os que concernem à construção e operação do activo (HM Treasury, 2003: 35-37):

²⁰ Value of Money ou “mais-valia real” é calculado comparando os custos de uma aquisição/operação tradicional exercida pelo poder público com os custos de uma aquisição/operação via PPP. Para tanto, deeverá considerar questões como: a) estrutura mais conveniente em termos de estratégia de gestão de riscos; b) padrão de prestação de serviços; c) alocação de recursos durante o certo período de tempo; d) melhores resultados de uma gestão de infra-estrutura de longo prazo. Marques e Silva (2008)

“- capacidade do sector privado atender às exigências e especificações definidas em contracto quanto a forma e qualidade da entrega dos serviços;

- custos ultrapassarem os valores previstos durante a fase de construção do activo;

- prazo para entrega do activo for superior ao acordado em contracto;

- custos de manutenção relacionados a activos já existentes;

- risco de comprometimento dos activos por consequência de estragos físicos ou da acção do tempo.”

Kerr (1998: 283) destaca que o sector público deixa de ser um cliente do sector privado do ponto de vista dos construtores e passa a ser um *comprador de serviços públicos*, o que representa uma mudança profunda nos métodos de aquisição do sector público ainda segundo o modelo burocrático, e uma nova forma de relação entre os sectores público e privado.

Certo é que desde o seu surgimento que esta modalidade de contracto entre o sector público e o sector privado, que o conceito de parceria vem sendo exportado para outros ordenamentos jurídicos em todo o globo.

Assim, as parcerias público-privadas podem ser consideradas como fruto de um contexto histórico, económico, social e político, que está em voga por causa das modificações sofridas pela economia a nível mundial e por causa das mudanças estruturais e económicas dos governos já citadas (Osborne, 2000: 10).

Exemplos desses usos estão espalhados por diversos países, por exemplo, no Reino Unido, as PFI e as PPP são um instrumento significativo para a implementação de políticas sociais como as de regeneração de áreas urbanas e as que visam combater o desemprego entre os jovens. Em outros países está mais voltada para a produção de infra-estrutura e serviços de utilidade pública, como fornecimento de energia e construção e operação de rodovias.

Segundo Maria Eduarda Azevedo (2008), actualmente o interesse da União Europeia pelas PPPs consubstancia-se em várias vertentes: “a) o campo das RTE’s, em que a

Comissão tem reconhecido que a execução da magnitude dos investimentos requeridos pela integração territorial do mercado interno e pelas estratégias de competitividade e crescimento no espaço europeu é dificilmente viável, num horizonte temporal adequado, sem a participação de fontes de financiamento provenientes do sector privado; b) o domínio dos mercados públicos, em que avulta o papel regulador da Comissão tendo em vista garantir, como guardião dos Tratados, que o estabelecimento, contratação e operação das PPP's se façam na observância das liberdades de circulação, das normas da contratação pública e das regras de concorrência; c) o nível dos instrumentos financeiros comunitários, em que as intervenções dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, bem como do BEI, são combináveis com a participação do financiamento privado na montagem de projectos específicos na linha da prossecução de soluções de "engenharia financeira"; d) o caso emblemático do desenvolvimento do sistema espacial "Galileu", o primeiro projecto europeu genuinamente lançado em parceria com o sector privado, em que as autoridades europeias decidiram de forma resoluta recorrer a um modelo PPP de financiamento e exploração."

Osborne (2000: 10) faz uma síntese da literatura acerca do assunto e apresenta algumas definições para o termo "parcerias", considerando e abrangendo diferentes conceitos e práticas, e constata que este termo pode ser usado para descrever uma enormidade de tipos de relações em diferentes circunstâncias e locais: "Parceria envolve cooperação, e segundo Holland²¹, num contexto de políticas públicas, parceria pode ser definida como cooperação entre pessoas ou organizações dos sectores público e privado. Na linha das definições genéricas, Harding²² conceitua "parcerias público-privadas" como uma acção que invoca uma combinação ou um acordo entre actores pertencentes aos sectores público e privado, que de alguma forma contribuem para a promoção e o desenvolvimento da economia urbana e da qualidade de vida da população. Bailey oferece uma definição mais prática das parcerias público-privadas num contexto de regeneração urbana: a mobilização de um grupo de interesses de diversos sector e de modo a convergir num acordo estratégico de regeneração para uma área definida. Já sob

²¹ apud Osborne, 2000, p.11.

²² Osborne, 2000, p.11.

a perspectiva económica, Sellgren define as parcerias como um esquema com envolvimento ou financiamento de mais de uma agência” (Osborne, 2000: 11).

Ou seja, existem várias definições diferentes que referenciam às múltiplas perspectivas que o termo parceria pode abranger. Algumas características identificáveis neste universo de conceitos são: a natureza voluntária das relações; o vasto leque de potenciais participantes que abrange o sector privado, governo local, governo central e organizações não governamentais; a necessidade de haver uma estratégia compartilhada; um plano de cooperação de médio a longo prazo; um acordo acerca dos recursos disponíveis e sua forma de disponibilização, além de um acordo sobre repartição dos riscos (Osborne, 2000: 11-12).

Esses conceitos e essas características tentam buscar nas experiências existentes em vários países elementos que permitam melhor conceituar e caracterizar as parcerias público-privadas de uma forma genérica que, contudo, devem ser tratadas com precaução.

No Brasil, as parcerias público-privadas podem ser entendidas sob um prisma mais alargado ou mais contido, conforme defende Carlos Ari Sundfeld (et al, 2007). A Lei Federal nº 11.079 reservou o termo parceria público-privada (PPP) para duas modalidades específicas de contracto. Nos termos do artigo 2º “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade *patrocinada* ou *administrativa*” (Di Pietro, 2008: 145).

De modo a englobar as duas modalidades em um único conceito, Di Pietro (2008: 146) afirma que “parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto: a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.”

A doutrina especializada coloca sempre várias questões quando se fala em parcerias, relativamente à sua eficácia e utilidade. Alguns autores associam a parceria com “a privatização em massa do Estado; como alternativa para fugir ao Direito Administrativo; como um estratagema baseado em afirmativas não comprovadas, como por exemplo a ideia de que o privado sabe administrar melhor que o público; e há outros que apontam falhanços ou debilidades constantes no seu processo de desenvolvimento como a questão da transparência e da participação pública, dentre outras” (Di Pietro, 2008).

Ainda dentro de temas do universo jurídico, as parcerias de cariz urbanístico enfrentam outras questões, como por exemplo sobre a justiça social de sua iniciativa, haja vista que sempre que há empreendimento urbanístico há uma modificação na situação da renda fundiária tanto *in loco* como das vizinhanças. Por exemplo, a questão da distribuição dos encargos e dos benefícios provocados por esta alteração fundiária é um tema bastante complexo. Como já foi referido neste trabalho, há autores que asseveram a necessidade de reparti-los a fim de não contribuir com práticas sociais excludentes.

Para efeitos deste trabalho, a definição adoptada aqui é a de parceria público privada, em sentido amplo, fornecida pelo autor Carlos Ari Sundfeld (2007: 18): “as parcerias podem ser definidas como “múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de actividades com alguns coeficientes de interesse geral.”

2.2 – Potencialidades e riscos na perspectiva do interesse público

Como já foi dito, as parcerias público-privadas pressupõem **compartilhamento** de riscos entre as partes envolvidas, e precisam ser considerados aquando da celebração dos contractos, ou ainda antes da proposição de uma parceria. Paula Fajardo Archanjo (2006: 15), apresenta uma síntese dos diferentes tipos de riscos associados às parcerias público-privadas: “a) risco de construção (desenho, custos, prazos de construção, variação dos preços dos materiais, conclusão do projecto, dentre outros); b) risco financeiro (variação da taxa de juros, taxa de cambio, outros custos financeiros); c) risco de demanda (qual a demanda futura pelo serviço); d) risco de performance/operação (viabilização do ativo no

momento certo, qualidade na provisão do serviço, dentre outros); e) risco correspondente à definição do valor residual do ativo, no final do contrato; f) risco tecnológico (surgimento de novas tecnologias não previstas); g) risco político (expropriação, confisco ou nacionalização do ativo por parte do governo hospedeiro); h) risco da inconversibilidade (risco de não ser possível converter os rendimentos em uma determinada moeda local para outra moeda forte com a finalidade de transferi-lo para fora do país hospedeiro); i) risco de violência política, guerra ou conflitos civis; j) risco regulatório, uma vez que a questão da regulamentação e da estrutura institucional vigentes apresenta-se extremamente importante.”

A referida autora (Archanjo 2006: 16) ainda destaca que normalmente os riscos de construção, financeiro e de performance devem ser transferidos ao sector privado, ficando os riscos de demanda e do valor residual com o sector público.

Quanto aos principais desafios relacionados com as PPPs, o Tribunal de Contas Português (Brasil, 2006: 14) oferece a seguinte síntese: “a) o adequado tratamento do risco ambiental, que ocasionou diversos reequilíbrios económico-financeiros nos contratos em vigor; b) a comparação entre propostas, dificultada em razão de diferentes níveis de riscos, de modo a escolher a que melhor atenda o interesse público; c) a verificação do value-for-money e do custo público comparável com o escopo de demonstrar que a PPP é a alternativa mais eficiente; d) a necessidade de processos competitivos e transparentes.”

Já no que tange às vantagens das PPPs, Paula Fajardo Archanjo (2006: 16) destaca o compartilhamento dos riscos e a possibilidade de ampliar a oferta de serviços públicos, a título de resumo, sintetiza-se as vantagens na perspectiva do poder público: “a) maior eficiência económica, o parceiro privado terá incentivo para minimizar o custo de construção do activo e maximizar sua qualidade, sem que o governo tenha que fiscalizar a obra, pois a qualidade do serviço depende directamente da qualidade da obra; b) o financiamento privado da construção do activo permite ao governo aumentar o investimento em infra-estrutura social sem gerar um aumento adicional imediato no endividamento, o que cria a possibilidade de realização de um numero maior de

projectos; c) a redução do prazo para a implantação dos empreendimentos (uma vez que, ao contar com recursos privados, as inversões deixam de estar sujeitas exclusivamente às possibilidades de aponte do sector público); d) a maior capacidade administrativa e de inovação do sector privado aumenta a eficiência na provisão do serviço; e) parte do risco envolvido no investimento poderá ser transferido ao sector privado; f) o asseguramento da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo definidos em contracto.”

No caso brasileiro, as PPPs surgem como uma novidade no PPA²³ 1996-1999, tendo sido “definidas com base em uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado” (Soares *et* Neto, 2002: 7).

Este instrumento que visava reforçar a participação do sector privado para viabilizar investimentos públicos foi utilizado por todos os governos desde então, por exemplo, segundo Archanjo (2006: 33), o PPA 2004-2007 previa a contribuição da iniciativa privada da ordem de R\$ 36 bilhoes para investimentos em infra-estruturas Segundo a referida autora (Archanjo, 2006: 33), a Lei Federal nº 11.079, ou Lei das PPPs, “reforça a teoria do Estado regulador passando a ocupar o espaço do Estado interventor. Este último se justifica em função das falhas de mercado, como concorrência imperfeita, custos médios decrescentes, mercados incompletos, externalidades, assimetrias de informações, entre outros. Certamente o Estado não se limita à economia e temas como democratização, direitos sociais, liberdades individuais, moralidade pública e Estado de Direito são tão relevantes quanto as justificativas económicas. São ainda funções do Estado: o combate à pobreza e às desigualdades sociais, o crescimento e estabilidade económica e o desenvolvimento das forças produtivas.”

Assim, no contexto brasileiro, as motivações para as parcerias apresentam uma constante evolução desde os arranjos institucionais desenvolvidos na década de 90 até a recente aprovação da legislação que rege as parcerias público-privadas, no sentido de reorganizar o Estado e aumentar os investimentos na economia.

²³ PPA ou Plano Plurianual é o instrumento estratégico do governo que define as directrizes, objectivos e metas que orientarão a acção do governo federal pelos quatro anos seguintes à sua publicação

Capítulo III – Parcerias Público-Privadas Urbanísticas

1 – Visão introdutória

As parcerias público-privadas destinadas a promover intervenções urbanas não são novidade na maior parte dos países como afirmam os autores Carlos Balsas (2002), João Manuel Carvalho (2005), Daniela Abritta Cota, Geraldo Magela Costa (2009) e Harvey (1996), sendo vasta a literatura existente que objectiva explicar as hipóteses e as razões para o surgimento deste sistema de cooperação.

Em concordância com os autores acima citados, e após percorrer os dois primeiros capítulos do presente trabalho, debruça-se agora à análise das PPPs de cariz urbanístico face ao contexto político-económico-administrativo já apresentado, e que pode ser resumido como se segue:

Questão ideológica – i) a existência de correntes e teorias inerentes ao planeamento que assumem e valorizam as intervenções de diversos agentes como essenciais para a efectividade do planeamento; ii) o actual paradigma do Estado e o princípio da Governança que modificaram a forma de relacionamento entre o Estado e a Sociedade de modo a exigir maior confluência de objectivos e acções, tendo em vista o interesse colectivo;

Questão financeira - a crise financeira enfrentada pelos Estados e a contínua necessidade de investimento para satisfazer as necessidades da cidade actual, exige uma abordagem estratégica capaz de conciliar interesses antagónicos, como o do capital imobiliário e o interesse público.

Bourdin (2001: 142) chega mesmo a afirmar que a parceria público-privada é uma maneira de abordar a questão da “governança”. O aludido autor salienta que tanto nos Estados Unidos quanto na Europa as parcerias são empregadas pela Administração Pública como forma de estabelecer uma relação com outros agentes e assim implementar acções de interesse público. Cota e Costa (2009: 5) recorrem à definição adoptada por

Compans e esclarecem que “o conceito de governança associado ao enfrentamento de problemas urbanos passa a ser compartilhado por grande número de governantes em todo o mundo, obedecendo ao que se chama padrão de comportamento, que é caracterizado pela assunção de um papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento económico, o que levaria a novas formas de relacionamento entre o poder público e o sector privado, com a participação crescente deste último”.

Segundo Arantes (*apud* Maricato e Ferreira, 2002), as parcerias tiveram seu êxito como instrumento de planeamento urbano inicialmente nas cidades americanas, “tendo sido utilizadas em intervenções de requalificação dos centros das cidades” (Balsas, 2002: 10). Balsas (2002: 30), afirma que as revitalizações urbanas americanas dos últimos 15 a 20 anos foram eficazes ao criar oportunidades económicas nos locais onde foram promovidas, optimizando a arrecadação tributária e com isso atraindo empreendimentos económicos.

Para outro autor português, Nuno Portas (1998), a chave das transformações urbanas bem sucedidas é o programa de intervenções que se constitui no processo de concepção e viabilização, não necessariamente o desenho urbano/arquitetónico e muito menos o quadro das políticas urbanas expressas nos Planos Gerais e Estratégicos. O autor chega mesmo a considerar que projectos de intervenção “imateriais” complementam de forma considerável o possível sucesso das transformações.

Esta nota é importante para esclarecer que estas medidas “imateriais”, em que pese a sua importância para efectivamente promover a transformação urbana desejada, não são desconhecidas por parte da autora. Contudo, por força de uma opção prévia, aquando da delimitação do tema, elas aqui não serão tratadas.

A reorientação da política urbana citada por Balsas (2002) foi motivada por uma profunda crise económica enfrentada pelos Estados Unidos, que assistiu à decadência de actividades portuárias e ao fechamento de inúmeras fábricas. De tal forma que o então presidente Richard Nixon (1969 – 1974) viu-se obrigado a declarar a falta de recursos para solucionar a crise urbana (Cota e Costa, 2009). É a partir desta época que os programas

públicos de renovação urbana, que até então eram desenvolvidos pelos governos locais, passaram a ser substituídos por subvenções concedidas ao sector privado. Contudo, como salientam Cota e Costa (2009), foi durante o “Governo de Ronald Regan (1981 – 1989) que a parceria público-privada se tornaria um instrumento para efectivação dos programas de interesse do poder público em resposta à crise económica e à penúria financeira que caracterizavam os governos locais”.

O Poder Local adoptou outras medidas²⁴ para além das parcerias com empresas privadas, por exemplo, ampliou o uso de instrumentos fiscais destinados a estimular actividades privadas, e ofereceu várias contrapartidas em terrenos, infra-estruturas e *regras mais flexíveis*²⁵ para estimular o desenvolvimento económico (Cota e Costa, 2009:6). Neste cenário os governos locais encontram espaço para implementar as PPP como mecanismo de *captação de recurso* e de *gestão pública*. Mas Cota e Costa (2009) ressaltam que na prática, esta postura representava uma determinada concepção de urbanismo caracterizada pela ênfase em projectos pontuais e pela flexibilidade no controle público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano.

A experiência das operações norte-americanas, pós década de 70, foi marcada pela demolição em massa de bairros antigos e sua substituição por auto pistas e arranha-céus (Brasil, 2005). Contudo, estes programas sofreram forte resistência por parte das comunidades afectadas. Maricato e Ferreira (2002) apontam outra característica para a experiência norte americana: as intervenções concentraram-se em grandes projectos pontuais de renovação portuária como Fells Point, em Baltimore, ou do Pier 17, em Nova York, considerada por especialistas como exemplos de sucesso de operações consorciadas público-privadas. “Em ambos os casos, as directrizes das intervenções objectivaram a revitalização das áreas degradadas alavancando oportunidades

²⁴ Surge o instrumento de planeamento urbano denominado *Transferência do Direito de Construir* (que seria regulamentado no Brasil com o advento do *Estatuto da Cidade* em 2001). Cabe uma pequena consideração sobre este instrumento, o Plano Director determinou os critérios para a aplicação da transferência do direito de construir, no sentido de definir em que regiões da cidade e em que áreas urbanas este instrumento poderá ser aplicado. Ou seja, esta delimitação deve ser criteriosa para permitir transferir índices entre zonas similares e assim garantir uma solução mais justa possível.

²⁵ Os governos locais instituíram as chamadas *Enterprises Zones*, que eram áreas com regime urbanístico e jurídico diferenciado, e passaram a formar parcerias com empresas privadas para a promoção de projectos de desenvolvimento urbano (Cota e Costa: 2009).

económicas e permitindo sua reocupação com uso residencial” (Muricy, 2000, *apud* Maricato, Ferreira, 2002)

Carlos Balsas (2002: 30) afirma que as parcerias público-privadas têm sido utilizadas também em países europeus como Reino Unido, Espanha e França, essencialmente para implementar programas de regeneração urbana. No caso europeu, a legislação francesa das Zones D’Aménagement Concerté – ZACs - foi pioneira ao estabelecer um marco regulatório para projectos de renovação urbana e para execução de grandes equipamentos, coordenando os agentes atingidos, como será explicado mais adiante.

Neste ponto, vale lembrar os ensinamentos de Van Boxmeer e Van Beckoven (2005: 3) que salientam que o termo “parceria” pertence a uma ampla família de conceitos que vêm sendo utilizados recentemente na literatura internacional sobre políticas urbanas e a sua implementação. Os autores apontam quatro argumentos a favor da utilização de parcerias: “a) Sinergia, trata-se do benefício adicional proporcionado pela junção de dois ou mais parceiros em prol de um objectivo comum. A combinação de diferentes perspectivas não só propicia um potencial adicional de concretização de objectivos como propicia a implementação de inovações e soluções políticas; b) Transformação, é o processo por meio do qual os parceiros buscam modificar ou contestar os objectivos e as culturas padrões e culturas de operacionalização de funcionamento de outros parceiros; c) Alargamento do orçamento, consiste em arrecadar mais dinheiro, por meio do apoio adicional, a partir de um parceiro. Assim, mostrando uma vontade de cooperar, dois ou mais parceiros podem obter apoio adicional do governo central ou da União Europeia, tornando assim seus orçamentos maiores, ao contrário do que se verificaria se cada um deles tivesse agido de forma isolada; d) Aumento da capacidade de materialização, está relacionado com o aumento dos desafios que se colocam ao poder local e aumento da necessidade de mais capacidade de materialização.”

Um dos princípios das parcerias pressupõe justamente a necessidade de os actores envolvidos compartilharem objectivos, o que torna o critério de classificação das parcerias proposto por Van Boxmeer e Van Beckoven (2005: 13) muito valioso na medida

em que uma vez que ele seja respeitado ter-se-á uma menor possibilidade de que o empreendimento perpetue a prática urbanística actual. Os autores consideram que uma PPP *forte* é aquela em que as decisões, os custos e os riscos são equitativamente divididos entre os actores envolvidos, enquanto uma PPP *fraca* é aquela em que estes aspectos cabem a um só actor.

Encerrada esta primeira exposição de carácter global, dedica-se agora ao aprofundamento da questão das PPP urbanísticas na realidade Brasileira.

2 – Enquadramento legal no Brasil

A parceria público-privada enquanto um instrumento de planeamento no Brasil tem sua origem no conceito de *solo criado*, que surgiu primeiramente no Plano Director da cidade de São Paulo, ainda na década de 70.

A adopção desse instrumento de intervenção urbana é justificada pela redução da capacidade de investimento do Estado principalmente a partir do final dos anos 70, em virtude tanto da crise económica interna, quanto dos compromissos do Estado com a dívida externa (Cota e Costa, 2009). Além disso, o processo constituinte dos anos 1980 resultou no restabelecimento da autonomia municipal – enfraquecida no período do regime militar – que associada ao avanço dos princípios do modelo neoliberal na gestão pública contribuiu para a adopção de medidas de investimentos com recurso às parcerias público-privadas (Di Pietro, 2008).

O poder local passou a buscar mecanismos legais para envolver recursos privados e assim promover a intervenção urbana, “seja via arrecadação, seja via recuperação de mais-valias fundiárias, como forma de dividir os custos ligados ao adensamento de cidades com o setor que mais lucrava com o crescimento urbano” (Cota e Costa, 2009: 7)

Na década seguinte, durante o processo de redemocratização a mobilização social obtém uma conquista histórica ao conseguir introduzir no texto constitucional um capítulo (artigos 182 e 183) sobre política urbana que previa uma série de instrumentos para a

garantia do direito à cidade. Contudo, a Carta Magna requeria legislação complementar que regulamentasse a implementação dos princípios e instrumentos elencados.

Mesmo carentes de regulamentação, alguns instrumentos de intervenção urbanística, claramente decorrentes dos novos princípios instituídos pela Constituição Federal, foram implantados em alguns municípios brasileiros como São Paulo, por exemplo, que em 1986 cria a chamada “Lei do Desfavelamento” e as “Operações Interligadas”. O Plano Diretor do município de Diadema, São Paulo, adotou o instrumento “Consórcio Imobiliário”, da mesma forma, Nelson Saule Júnior registra (*apud* Silva, 2008) experiências com a utilização deste instrumento nas cidades de João Pessoa, Natal e Rio de Janeiro.

Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº 10.257/01, também conhecida como Estatuto da Cidade, é o resultado de um projecto de lei de iniciativa popular que tramitou no Congresso por mais de 10 anos. O projecto de lei nº 5.788/90, foi finalmente aprovado em Julho de 2001, estabelecendo assim uma “nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planeamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial (Rolnik, 2006: 203)

Com a possibilidade de aplicação e criação de novos instrumentos e mecanismos que permitam enfrentar as desigualdades que marcam o cenário urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade foi visto como uma grande esperança (SAULE JR.; ROLNIK, 2001; RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade apresenta um extenso, porém não taxativo, rol de instrumentos, novos e antigos, fundamentais para se conceber uma política urbana justa e eficiente. Paulo Afonso Carmona²⁶(2007) divide os instrumentos em instrumentos de planeamento, instrumentos tributários e financeiros e instrumentos jurídico e políticos. As *operações urbanas* dispõem de disciplina própria no Estatuto da Cidade: artigos 32 ao

²⁶ CARMONA, Paulo A. C. O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística. Belo Horizonte: Forum, 2007.

34, que as instituiu à luz das plataformas de democratização das cidades e de participação popular.

2.1 – Operações Urbanas Consorciadas

Para melhor compreensão das Operações Urbanas Consorciadas, convém, primeiramente situá-las num contexto histórico, para, depois, examinar seus dispositivos.

A origem da Operação Urbana no Brasil remonta a década de 1980, num contexto de acelerado crescimento das cidades brasileiras, adensamento populacional e também de agravamento dos problemas urbanos decorrentes, entre outros factores, da ausência de planeamento urbano. A ideia do aludido instrumento está relacionada à promoção do desenvolvimento urbano por meio da parceria entre o Poder Público, proprietários, sociedade civil e o investimento privado.

Em certa medida, o conceito de Operação Urbana foi influenciado por experiências internacionais de parcerias público-privadas, como as *Zones D'Ampenagement Concerté* – ZAC, que surgiram na França, na década de 70 do século passado (Ministério das Cidades, 2009: 11). As ZACs francesas previam maior interferência estatal, por meio de acções directas de urbanização, mobilização e recuperação da valorização imobiliária à colectividade, fazendo com que o capital privado ficasse submetido aos interesses e prioridades públicos (Ministério das Cidades, 2009). No Brasil, as Operações Urbanas surgiram vinculadas à negociação de excepções à legislação urbana pelo Estado, por meio do mecanismo do **Solo Criado**²⁷, de modo a arrecadar recursos pelo Poder Público para que este pudesse promover acções de desenvolvimento urbano (Ministério das Cidades, 2009: 12).

²⁷ O Solo Criado pode ser compreendido como a área edificável além daquela correspondente à aplicação do coeficiente de aproveitamento único ou básico do lote, estabelecido na legislação urbana municipal, a qual pode ser adquirida, de forma onerosa, pelo empreendedor. Esta aquisição se dá por meio de uma compensação que segue o conceito de ónus gerado na infra-estrutura, proporcional a esta área edificável adicional, podendo ser física ou financeira (em obras ou dinheiro). Mais tarde, a evolução do conceito de Solo Criado consolidou o conceito de *Outorga Onerosa do Direito de Construir* no Estatuto da Cidade (BRASIL, Ministério das Cidades, 2009)

Seu conceito, segundo o Estatuto da Cidade é o seguinte:

“Art. 32. Lei municipal específica, baseada no Plano Director, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º **Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.**

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.”

De acordo com o artigo 33 do Estatuto da Cidade, o Município pode coordenar intervenções na área determinada pela lei municipal específica que cria a Operação Urbana, baseada no Plano Director, por meio de um plano de operação urbana consorciada que deve conter, dentre outras exigências: “a) programa básico de ocupação; b) programa de atendimento económico e social para a população directamente afectada pela operação; c) estudo prévio de impacto de vizinhança; d) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização das melhorias decorrentes das modificações das normas edilícias e urbanísticas ou da regularização de imóveis; e) representação da sociedade civil no controlo compartilhado da operação.”

Segundo Maricato e Ferreira (2002: 7), “para alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental através de operações consorciadas com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanente e investidores privados, o Estatuto da cidade estabelece os seguintes instrumentos²⁸, entre outras medidas: “a) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes; b) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.”

²⁸ Contudo estes benefícios tem carácter de excepção, sendo que sua autorização deve ser concedida mediante cobrança de contrapartida (art. 33 § 1º, Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade consagrou a relação entre a Operação Urbana e o Solo Criado ao prever a possibilidade de utilização de CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção, como forma de obtenção de contrapartidas oriundas dos incentivos concedidos na legislação (Ministério das Cidades, 2009: 12). Esta forma de arrecadação rápida pode ser utilizada para alavancar o empreendimento “sem custo” inicial para o poder público.

À semelhança dos autores Erminia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira (2001), valemo-nos das palavras de Mariana Fix (Ferreira e Fix, 2001) para explicar a problemática das CEPACs:

“Um primeiro problema dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não lote na região, e seu valor – como com qualquer título financeiro – pode variar, gera-se um novo tipo de especulação imobiliária, “financeirizada”.

Os defensores dessa idéia dizem que tal dinâmica não está à mercê do mercado, já que os CEPACs serão lançados em operações específicas, sob controle do Poder Público. Além disso, os CEPACs teriam um “forte componente social”, pois poderiam ser vendidos para alavancar a reurbanização de favelas ou recuperações de cortiços, e seus recursos poderiam ser utilizados em melhorias na cidade toda.

O “controle” do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e consequentemente as operações urbanas em que serão lançados – são encarados apenas como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará, se adotar essa lógica, multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população, mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações. Ora, parcerias com a iniciativa privada devem ser parte de um plano maior, em que o Poder Público e a população estabeleçam as necessidades da área a ser renovada – habitações, parques públicos, passeios – e somente a partir daí se definam as contrapartidas a oferecer à iniciativa privada. Quando as áreas são escolhidas apenas pelo potencial de gerar dinheiro através dos CEPACs, esquecem-se as condicionantes urbanísticas do espaço público.

Quanto aos recursos arrecadados com os CEPACs, eles servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia. Essa já é a lógica das operações urbanas: fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção. É evidente que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbrem certa valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O CEPAC exacerba essa lógica, pois sendo um título, ele só funciona se for valorizado. Senão, torna-se um “mico”. Ou seja, os títulos só podem ser lançados em áreas que interessem ao mercado,

ou alguém imagina que a iniciativa privada compraria CEPACs no Jardim Ângela ou em Guaianazes? Além disso, a prefeitura terá que investir pesadamente em obras que potencializem sempre mais a valorização dessas áreas, e portanto dos CEPACs a elas relacionados.

A doutrina nacional (Mariana Fix, 2000; Cota e Costa, 2009) afirma que ainda é tímida a implementação das Operações Consorciadas no Brasil, seja por falta de vontade política, seja por falta de interesse da iniciativa privada pelos projectos propostos pelos Municípios.

O Ministério das Cidades, por meio do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, actua em parceria com os governos locais para realizar obras com potencial estratégico para requalificar centros urbanos degradados e esvaziados. As Operações Urbanas são o instrumento que poderiam coordenar as intervenções e promover o desenvolvimento. Contudo, Mariana Fix (2000) alerta para o que ela chama de “fórmula mágica”, explica-se: o centro da cidade é uma zona que inevitavelmente é bem guarnecida de equipamentos e infra-estruturas, ou seja, é uma zona que já acumula muito investimento público. As Operações Urbanas precisam conseguir oferecer algum benefício para o investidor privado, mas o que se tem visto é que os projectos só se desenvolvem quando a área de intervenção já são, de certa forma, regiões privilegiadas da cidade. Este argumento suscitado na doutrina será novamente retomado aquando da análise das Operações Urbanas escolhidas.

3 – Casos

Antes, porém, de analisarmos – mesmo que brevemente, casos de Operações Urbanas já implementadas, há necessidade de salientar alguns aspectos mais pragmáticos do referido instrumento.

Como informações a reter de tudo o que foi visto até aqui sobre Operações Urbanas, recorre-se a alguns aspectos referentes ao procedimento de estabelecimento destas operações fornecidos por Nadia Somekh (2009: 29-30) que não devem ser esquecidos: “a) estas operações prevêem o estabelecimento de índices de parcelamento, uso e ocupação

do solo, regularização de construções e reformas. Logo, devem decorrer do Plano Director, que deve estabelecer suas directrizes básicas; b) é devida a contrapartida por parte dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, sob pena de o Poder Público não conseguir equilibrar os investimentos públicos com o adensamento previsto; c) os recursos obtidos devem ser aplicados dentro do perímetro estabelecido da operação urbana; d) para que haja um efeito redistributivo é importante que parte significativa desses recursos sejam investidos em Programas Habitacionais de alto impacto social; e) os CEPACs podem ser emitidos e livremente negociados, desde que não desrespeite o índice construtivo previsto para aquela zona.”

A fim de fornecer um panorama sobre as operações urbanas implantadas no Brasil, foram seleccionadas duas operações deste tipo da cidade de São Paulo. A cidade de São Paulo foi a que levou esta experiência mais longe, uma vez que o referido instrumento urbanístico está previsto em seu PDM desde a década de 80, ou seja, antes mesmo da promulgação do *Estatuto da Cidade*. A escolha desta cidade justifica-se essencialmente por suas características de densidade demográfica, intensa dinâmica urbana e tamanho do mercado imobiliário. Outro ponto importante foi o facto do referido instrumento ter sido regularmente defendido e em alguns casos implementado por governos ideologicamente e eticamente muito diferentes.

3.1 – São Paulo

Contextualização

Foi a crise económica que atingiu o Município de São Paulo na década de 1980, somada à pouca capacidade de gerenciar o desenvolvimento da cidade que levaram o Poder Público a institucionalizar o controlo da ocupação através da venda do potencial construtivo, com recurso a instrumentos como as operações interligadas e operações urbanas consorciadas (ROLNIK, 1997).

No município de São Paulo, essa experiência de financiar a cidade por intermédio de agentes privados foi introduzida como absorção da experiência internacional francesa e

norte-americana de controle de densidades, controle da valorização imobiliária e política de preservação de imóveis históricos. (MONTANDON; SOUZA, 2007). No caso brasileiro, “as operações urbanas brasileiras se caracterizam por intervenções em perímetros determinados pela dinâmica imobiliária, que viabilizam obras e serviços com a venda de potencial construtivo excedente” (FIX, 2001).

O principal argumento dos defensores destas parcerias apostam na sua capacidade de auto-financiamento, ou seja, o “capital privado [poderia] viabiliza o investimento na reordenação de grandes áreas e o poder público investe em áreas carentes” (MORO JR., 2007: 54-55). Este discurso associado ao novo protagonismo dos municípios proporcionado pela redemocratização sensibilizou governos progressistas e conservadores de todo o Brasil, o poder municipal possuía agora outro instrumento para buscar seu desenvolvimento económico (Moro, 2007). Contudo, segundo Mariana Fix (2001), “para o sucesso dessas operações de parceria público-privada, é necessário que o Estado realize grandes investimentos preliminares para a consolidação das perspectivas da valorização; é um jogo onde a iniciativa privada nunca perde”.

Actualmente, a cidade de São Paulo conta com quatro Operações Urbanas em curso: Centro, Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca. Nesta secção, estudar-se-á duas delas, a **Operação Urbana Consorciada Centro** e a **Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. O motivo da O.U. Centro ter sido escolhida justifica-se pela sua localização altamente privilegiada e sua origem histórica, inicialmente aprovada em 1997, à época chamada Operação Urbana Anhangabaú (que fracassou devido à falta de interesse do mercado imobiliário), passou por uma reformulação em 2004 e foi relançada com o nome e objectivos que conhecemos hoje. Já a O.U. Faria Lima foi proposta mediante justificativa da necessidade de melhorar o sistema viário com a construção de infra-estruturas e equipamentos para o desenvolvimento da região.

De acordo com o projecto, o objectivo do empreendimento era melhorar a paisagem urbana e a qualidade ambiental, promover a regularização de imóveis construídos em desconformidade com a legislação urbanística vigente, e atrair o mercado imobiliário para a área. A iniciativa consistia em incentivar e promover a revitalização do Centro por meio de operação de natureza imobiliária, coordenada pelo poder público e com a participação da iniciativa privada. Contudo, de acordo com a doutrina especializada, (Cota, 2010; Fix, 2001) visava, prioritariamente, a captação de recursos para finalizar as obras do Vale do Anhangabaú, iniciadas na gestão municipal anterior.

Nos seus três anos de vigência, nove propostas foram aprovadas: quatro de regularização de imóveis, três de reformas com ampliação de área até os limites do zoneamento e duas propostas de construções novas com aquisição de área construída adicional, que utilizaram aproximadamente 19 mil m² de área do estoque²⁹. Com os recursos arrecadados, no entanto, foram executadas apenas pequenas intervenções de carácter meramente cosmético (recuperação de esculturas, passeios) (Manna, Eduardo, disponível no endereço: <http://www.secovine.com.br/?id=14¬icia=3338>). A O.P. foi extinta no prazo legal.

Em Julho de 1997, foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei 12.349, denominada **Operação Urbana Centro** (que de certa forma sucedeu a O. U. Anhangabaú, que teve sua área de intervenção aumentada), com o objectivo específico de promover melhorias para a área central da cidade, criar incentivos para o mercado e formas para a sua implantação. Apesar de ser uma região populosa e com uma renda média familiar alta, o centro velho apresentava uma taxa de crescimento negativa desde a década de 80³⁰. Os incentivos oferecidos eram: aumento do potencial de construção, regularização de edificações e concessão do espaço público aéreo ou subterrâneo, em troca das contrapartidas pagas à Prefeitura.

²⁹ O estoque de área construída adicional foi de 150 mil m². Esta O.U. acabou sendo considerada um fracasso haja vista que o potencial adicional de construção disponibilizado para ser comercializado era da ordem de 2,25 milhões de metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento por lote igual a 4, comercializáveis na forma de títulos ou CEPAC. Fonte:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>

³⁰ Dados disponibilizados pela Associação Viva o Centro no endereço <http://www.vivaocentro.org.br/bancodados/centrosp/estatisticas.htm>

Segundo Eduardo Della Manna³¹, “mais do que arrecadar recursos junto à iniciativa privada para a execução de um Plano de Melhorias, essa operação passou a oferecer incentivos, alguns não onerosos, para a permanência e a atração de investidores” No seu artigo 15, a lei isentava o pagamento de contrapartida para os imóveis que quisessem usufruir seus benefícios nos primeiros 36 meses de sua implantação.

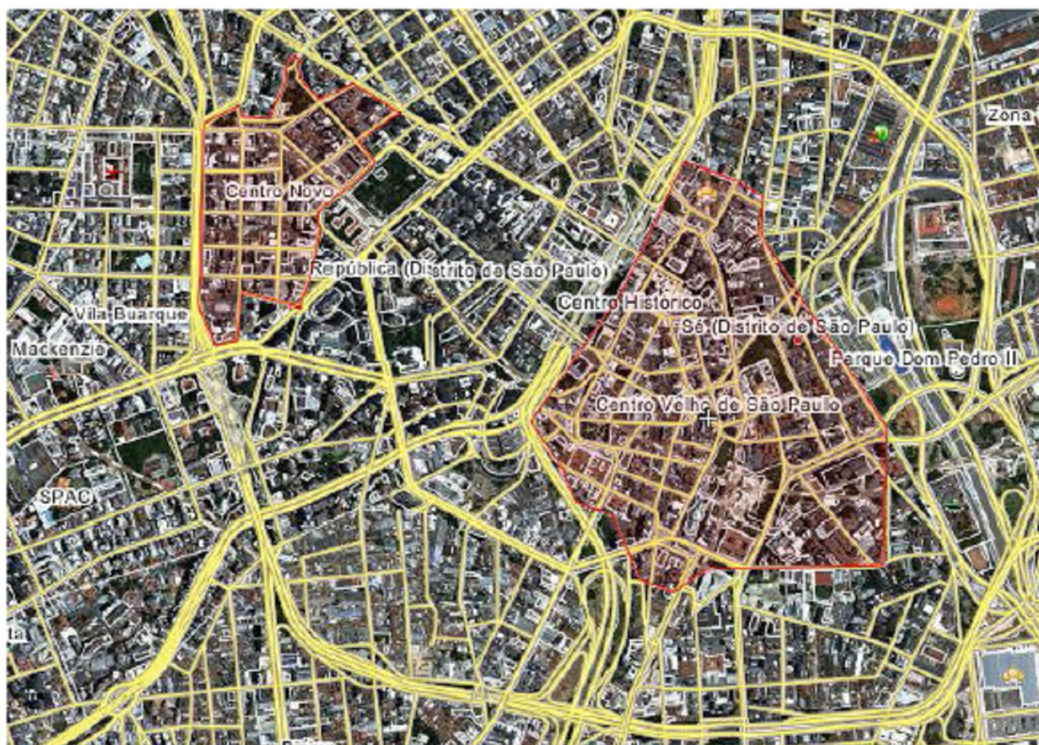
A Operação Urbana Centro **abrange as áreas chamadas de Centro Velho³² e Centro Novo³³, e parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia**, ou seja, trata-se de uma área totalmente urbanizada e consolidada. Esta Operação Urbana foi criada para tornar a área central novamente atraente para investimentos imobiliários, comerciais, turísticos e culturais. Os incentivos concedidos são vários, tais como o aumento do potencial de construção, a regularização de edificações, a cessão de espaço público aéreo ou subterrâneo, em troca das contrapartidas pagas à Prefeitura.

³¹ *Habitação na área central* Texto disponível no endereço:

<http://www.secovine.com.br/?id=14¬icia=3338>

³² O Centro Velho de São Paulo já foi esquecido da administração pública e do paulistano. Antes região decante, hoje abriga um rico complexo arquitetônico, histórico e cultural, com comércio tradicional e fachadas antigas de cara nova. Charmosos cafés e restaurantes e centros culturais oferecem aos turistas entretenimento de qualidade: de mostra internacional de cinema a exposições de arte e shows de música erudita.

³³ O Centro Novo de São Paulo abrange a Praça da República e as avenidas Ipiranga, São João e São Luís. Edifícios modernistas se misturam a lojas antigas e galerias. Estão nessa região a famosa esquina da Ipiranga com a São João, eternizada por Caetano Veloso na canção *Sampa*, o Edifício Copan, O Edifício Itália, a Biblioteca Mário de Andrade, a Praça Roosevelt, o Largo do Arouche, a Galeria Olido e a Galeria do Rock. do outro lado do Vale do Anhangabaú. Foi a área mais importante da cidade até o crescimento da região da Avenida Paulista. O Centro Novo de São Paulo abrange a Praça da República e as avenidas Ipiranga, São João e São Luís, onde edifícios modernistas se misturam a lojas antigas e galerias.

Figura 3 – Identificação do Centro Novo e do Centro Velho do Município de São Paulo

Fonte: Montagem da autora, www.wikimapia.org

O programa de investimentos buscava essencialmente qualificar o Centro da cidade estimular a sua ocupação por moradias, serviços, comércio e por órgãos da administração pública. A O.U. oferecia coeficientes de aproveitamento que variavam de 6 a 12, quando o máximo na cidade era de 4. Mesmo assim, despertou pouco interesse dos empreendedores pois, de acordo com o Censo 2000, 34.592 unidades domiciliares (18% do total) da área hoje estão vazias e muitas outras ainda estão subutilizadas. De acordo com Eduardo Manna^{34 35}, “entre os moradores ligados à área, há os que dependem de políticas sociais de habitação para ter garantido o seu direito à moradia; os que dispõem

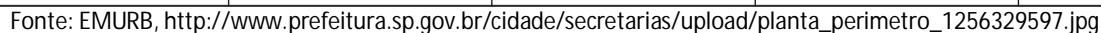
³⁴ *Habitação na área central*, Texto disponível no endereço:

<http://www.secovine.com.br/?id=14¬icia=3338>

³⁵ O referido autor ainda aponta que o aumento do número de residentes ali poderia propiciar o desenvolvimento de novas sociabilidades, de outros serviços e diminuição da sensação de insegurança para quem anda à noite, do aquecimento do comércio local e criação de demanda para as actividades culturais existentes. Enquanto que para a capital paulistana, o aumento da moradia no Centro traria as vantagens de diminuir a demanda por transporte, otimizar os serviços urbanos já instalados e ter efeitos sobre a desaceleração da expansão da cidade. Para tudo isso, é fundamental a união de esforços da iniciativa privada, governo e sociedade civil.

Conforme previsto em lei para todas as Operações Urbanas, os recursos delas advindos devem ser obrigatoriamente aplicados na sua própria região. A remodelação da Praça do Patriarca, por exemplo, foi feita com recursos dessa operação.

Figura 4 – Perímetro da Operação Urbana Cen



Propostas de intervenção no perímetro da operação urbana³⁶: “O projeto de requalificação da Praça Roosevelt pretende reinserir essa área de 18.000m² na região central da cidade. Recuperados, voltarão a operar os dois pisos do estacionamento com 640 vagas. Novas instalações, com 1.700m² edificadas em subsolo, abrigarão os contingentes da Guarda Civil Metropolitana e da Polícia Militar. No nível principal da Praça, serão plantadas 216 novas árvores de espécies nativas, instaladas 137 luminárias e construídos novos conjuntos de escadas e rampas dentro dos parâmetros da acessibilidade universal. A Requalificação da Praça Roosevelt é uma das principais propostas de intervenção na Operação Urbana Centro e um tema da administração municipal há 20 anos, ao longo dos quais vários estudos foram iniciados, porém não concluídos. O valor das obras da Praça Roosevelt deve alcançar 40 milhões de reais, e a proposta deverá ter o aval da Subprefeitura da Sé, responsável pela conservação dos espaços públicos na área central de São Paulo. Essa ação da Prefeitura não se esgota no perímetro da Praça. Um objetivo importante nas intervenções públicas em áreas centrais é a propagação de seu efeito transformador às áreas adjacentes. Qualificar os percursos a pé e promover conexões com endereços próximos que já são referência na cidade, como, por exemplo, a gastronomia da Rua Avanhandava, e com eixos de grande circulação, como a Rua Augusta e a Rua da Consolação, são as próximas medidas da municipalidade, atualmente em estudo”.

A Operação Urbana Centro engloba um perímetro que possui ainda muitas proposta de intervenção por meio de outros programas como por exemplo o MONIMENTA e o PROCENTRO.

A proposta de requalificação urbana Nova Luz, situada a noroeste no perímetro da O.U., abrange uma área de 51 há e tem por objectivo promover o adensamento populacional e incrementar a actividade económica, por meio da substituição de edificações degradadas e reordenamento dos espaços públicos. Entretanto, a Associação de Moradores e Trabalhadores da Nova Luz denuncia que com a demolição de 30% da área, segundo o

³⁶ Projeto de requalificação urbana disponível no endereço:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19622

projecto da Prefeitura, eles não terão garantias de que seus direitos de residentes serão resguardados.

Figura 5 – Projecto de requalificação da Praça Roosevelt



Fonte: EMURB, <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Figura 6 – Requalificação urbana Nova Lux



Fonte: EMURB, <http://www.prefeitura.sp.gov.br>

Raquel Rolnik (2010) alerta para o facto de que até o final de 2009, a operação Centro havia arrecadado R\$ 24 milhões de reais, dos quais foram gastos apenas R\$ 2,5 milhões em obras, sendo que há inúmeras melhorias a serem concretizadas.

A seguir, quadro sintético com informações acerca da operação Centro:

Tabela 5 – Síntese da Operação Urbana Centro

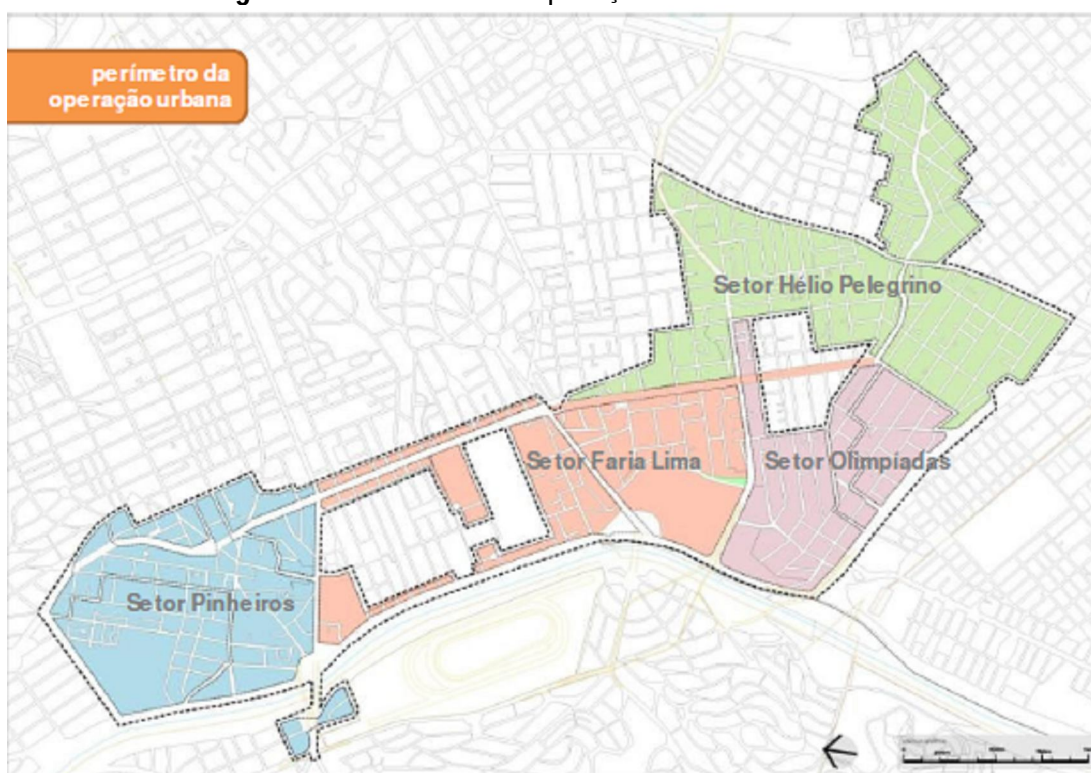
Operação Urbana Centro	Programa	Objectivos: - Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro; que proporcionem a melhoria na qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e de sua qualidade ambiental; - incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis e a preservação do património histórico e cultural; - ampliar e articular os espaços de uso público; - reforçar a diversificação de usos na área central da cidade; - melhorar as condições de acessibilidade à área central; incentivar a localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo a área central. Funcionamento: As propostas serão submetidas à aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, para análise e deliberação. A Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA expedirá certidão declarando a modificação dos índices urbanísticos e das características de uso e ocupação do solo, bem como a existência de qualquer outro benefício, devendo essa certidão ser apresentada juntamente com o pedido de aprovação do projeto de acordo com as modificações aprovadas.
	Agentes	EMURB, SEHAB, SMC, SEMPLA, ASSOBESE, IAB/SP, IE, SECOVI, SMT SVP, SAR, Câmara municipal de São Paulo, Associação Comercial de São Paulo, Associação Viva o Centro, Centro Gaspar Garcia de Direitos humanos, Movimento Defesa São Paulo, Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financeiros de São Paulo, Osasco e Região.
	Materialização Jurídica	Lei 12.349 de 6 de Junho de 1997
	Meios financeiros	Mediante contrapartida financeira, os proprietários de imóveis contidos no perímetro da Operação Urbana Centro poderão apresentar propostas relativas a: modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações; transferência do potencial construtivo de imóveis preservados; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público.
	Participação Pública	Consulta pública da proposta técnica, audiência pública sempre que a proposta solicitar coeficiente de aproveitamento superior a 6 (seis) ou cessão onerosa do espaço público.
	Estrutura Organizativa	Os recursos auferidos com a aplicação da presente lei serão administrados pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana Centro. A Comissão Executiva da Operação Urbana Centro fica incumbida de analisar e verificar a adequação de todas as propostas apresentadas pelos particulares.

Fonte: Elaboração da autora, Lei 12.349/97

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA

A Operação Urbana Faria Lima surgiu através da Lei municipal nº11.732/95. Localizada na região sudoeste do município de São Paulo, o projecto prevê o término de suas obras para o ano de 2015. A referida lei foi revista com o advento do Estatuto da Cidade, sofreu alterações relativamente à sua gestão e acabou por ser dividida em 4 superímetros:

Figura 7 – Perímetro da Operação Urbana Faria Lima



Fonte: EMURB, www.prefeitura.sp.gov.br

O objectivo fundamental do projecto era o prolongamento da Av. Faria Lima, a recuperação da valorização imobiliária por meio da venda de potencial construtivo adicional da ordem de 2,25 milhões de metros quadrados sobre uma área de 4.500.000 m². Segundo a Prefeitura, o custo estimado era de 150 milhões de dólares (incluindo 120 milhões para as desapropriações). Os recursos necessários seriam provenientes das contrapartidas pagas à Prefeitura em troca de potencial construtivo adicional (CEPAC) àquele previsto pela legislação. Esta foi a primeira O. U. a produzir resultados positivos, do ponto de vista imobiliário no município de São Paulo.

Segundo Paulo Sandroni e Ciro Biderman (2004), o preço do metro quadrado de terreno dentro da Operação Urbana Faria Lima (antes de 1996) estava 20,0% maior se comparado à média da região metropolitana. Entre 1996 e 2001, o valor já era 80,0% maior (SANDRONI; BIDERMAN, 2004).

A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) ficou responsável pela coordenação e realização da O. U. e, conseqüentemente pelo pagamento dos CEPACs. E cabia ao Grupo de Gestão da Operação Consorciada Faria Lima a definição e implementação do Programa de Investimentos bem como a definição de aplicação dos recursos.

Com a possibilidade de alteração do coeficiente de aproveitamento³⁷, devido às permissões de alteração dos parâmetros fornecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, verificou-se um adensamento da área da O. U., que ganhou novo coeficiente de aproveitamento médio: 4.

Com a venda deste potencial construtivo (CEPACs) acima do zoneamento, foi possível arrecadar, segundo Raquel Rolnik (2010) R\$ 1 bilhão de reais, até Setembro de 2009. Deste total, R\$ 770 milhões foram gastos em obras viárias. Uma curiosidade apontada pela referida autora (Rolnik, 2010) é que o “estoque de 1,5 milhão de m² que foi definido para essa região já foi todo consumido na área não residencial e não teve aprovação na área residencial, ou seja, o estoque residencial permanece o mesmo. Ou seja, o que a operação vendeu foi espaço de escritório, comércio e serviço”. Raquel Rolnik (2010) denuncia que a despeito do fraco investimento em melhorias nos espaços públicos, a EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) “vai muito bem, obrigado”. Só na Operação Urbana Faria Lima ela arrecadou R\$ 51 milhões de taxa de administração.

³⁷ Corresponde à relação entre a área total construída sobre o terreno e a sua própria área.

Segundo Pedro Manuel Rivaben de Sales (2005), os projectos recebidos pela EMURB podem ser divididos em duas grandes categorias: “a)- reconversão urbana do Largo do Batata (que tem previsão de término para 2011); b)- melhoramentos viários”.

A seguir, mapa com o programa de investimentos e as obras realizadas e em execução segundo a EMURB (2008):

Figura 8 – Obras realizadas e em execução na O. U. Faria Lima



Fonte: EMURB, <http://www.prefeitura.sp.gov.br/>

A seguir, imagem do projecto vencedor para a reconversão urbana do Largo do Batata, actualmente um espaço degradado, que abriga um importante terminal de ônibus, mendigos e camelos, em pleno bairro Pinheiros.

Figura 9 – Projecto vencedor para a reconversão urbana do Largo do Batata

Fonte: Jornal o Estado de São Paulo, www.estadão.com.br

Ainda de acordo com os estudos de Pedro Manuel Rivaben de Sales (2005), uma comparação mais cuidada entre os objectivos desta O. U. e os objectivos já alcançados permite a construção de um quadro não muito favorável para o Poder Público. A inexistência de projectos urbanos articulados e integrados, o tratamento homogêneo de partes urbanas desiguais, assim como a falta de directrizes urbanísticas que permitam calcular as contrapartidas e a inexistência de mecanismos de controlo da sobrevalorização do preço da terra, dificultam a programação e gestão dos investimentos e interesses. Isso tudo somado à perda de população devido à “verticalização terciária” verificada no perímetro, leva o leitor a concluir que na verdade a O. U. “contribui para a persistência e fortalecimento de um modelo de desenvolvimento urbano que, em grande medida, concentra e limita as oportunidades a pontos restritos do território, drena os recursos disponíveis (em favor de seletos e exclusivos beneficiários), dificulta alternativas urbanísticas (não deixando margens para a diversidade da forma urbana ou sequer

atendendo pendências vinculadas à própria operação, como por exemplo, as provocadas pelo aumento das novas densidades construídas”.

Tabela 6 - Síntese da Operação Urbana Consorciada Faria Lima

Operação Urbana Faria Lima	Programa	<u>Objectivos</u> : -implantar melhoramentos viários, obras, equipamentos e áreas públicas; -melhorar a qualidade de vida dos moradores, promover valorização da paisagem urbana, melhorar a infra-estrutura e a qualidade ambiental; -incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, estimular o adensamento, otimizar a infra-estrutura a ser implantada. <u>Funcionamento</u> : os interessados apresentam propostas de participação na OU que são analisadas pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial coordenado por Sempla, e encaminhadas à CTLU para deliberação quanto aos aspectos urbanísticos e de contrapartida financeira. Os recursos são depositados em conta específica e 10% devem ser destinados para habitação de interesse social.
	Agentes	Movimento Defesa São Paulo, IAB, IE, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, UMM, Associação de Moradores de Favelas, EMURB (coordenadora), SEMPLA, SF, SMT, SVMA, SEHAB, SGM, SMSF.
	Materialização Jurídica	Lei nº 11.732/95, alterada com o advento do Estatuto da Cidade passa a ser Lei nº 13.769/04. As principais alterações são: definição na própria lei das disposições urbanísticas que devem ser atendidas para proceder à modificação da legislação; disposições específicas para cada um dos 4 sectores da OU.
	Meios financeiros	Os recursos para as melhorias são provenientes da outorga onerosa do potencial adicional de construção e outras modificações à legislação de uso e ocupação do solo. A emissão do CEPAC foi feita como forma de pagamento da contrapartida.
	Participação Pública	Consulta pública da proposta técnica.
	Estrutura Organizativa	Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima tem as seguintes atribuições: definição e implementação do Programa de Investimentos e definição de aplicação dos recursos. Composição: 9 da sociedade civil e 9 do poder público municipal.

Fonte: Elaboração da autora, Lei 13.769/04.

4 – Considerações finais

Nesta secção não se pretende avançar uma última palavra sobre tão vasto tema. Toda a investigação feita para a elaboração deste trabalho pretendeu fornecer ao leitor uma visão possível sobre a questão das parcerias público-privadas e a sua relação com o planeamento de cidades.

A breve evolução história do processo de urbanização e da teoria do planeamento pretendeu advertir sobre o rumo que se pretendeu dar ao trabalho, de modo que este não cinge-se apenas ao universo jurídico. A intenção por detrás da investigação consistia em associar o Direito ao planeamento e à gestão da coisa pública.

Foi observado que o Estado moderno enfrenta dificuldades de ordem financeira e ideológica, mostrando-se incapaz de intervir na cidade sozinho. A iniciativa privada e os cidadãos cada vez mais exigem participar de forma activa no processo decisório que servirá de base para a orientação das políticas públicas. Em larga escala, arrisca-se a afirmar que é desta gestão democrática que depende o sucesso dos instrumentos legais aqui estudados.

Sob uma óptica progressista, todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na legislação pátria podem ser bons ou ruins, dependendo da forma como forem abordados pelo Plano Director de cada Município. A tese aqui defendida, vai de encontro à afirmativa feita pelos autores Erminia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira: "(...) não está na tecnicidade do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação ao nível municipal. (...) Tem portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação".

No mesmo sentido, os autores Daniela Abritta Costa e Geraldo Magela Cota (2009, 13) já haviam afirmado que a possibilidade de eficácia social do instrumento da Operação Urbana enquanto promotor de benefícios para a colectividade é essencialmente uma questão política, donde depreende-se que o seu carácter perverso está assente na forma como o instrumento vem sendo utilizado no Brasil. Os aludidos autores asseveram que “o grande risco dessas parcerias está em grande medida na forma como é detalhado o instrumento nos PDMs, nas leis específicas e na forma de gestão das parcerias. (...) o fraco envolvimento da população afectada no processo de elaboração e aprovação das legislações específicas, ficando o empreendimento a mercê das negociações restritas entre a administração pública e o sector privado o detalhamento das contrapartidas, (...) dos reais interesses públicos, (...) da ausência de um acompanhamento durante a implementação da operação.”

Quando observa-se as críticas que a doutrina faz às Operações Urbanas existentes actualmente no país, é latente a falta de confiança no poder discricionário do Poder Público. Na operação estudada da cidade de São Paulo percebe-se que os objectivos do Poder Público não encaixam com os resultados. Muito pertinente a crítica feita por Mariana Fix (2000): “A Operação Urbana não impede a concentração de renda, aliás encobre os seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto poder público e setor privado descartam o restante da população para criar uma “cidade própria”. Aplicada na cidade, a Operação não se assemelha à elogiada “fórmula mágica”, onde todos ganhariam e ninguém perderia. Ao contrário, funciona como um mecanismo para que apenas uma parte da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação”.

As experiências de operações urbanas em São Paulo revelam que os empreendimentos somente são efectivados a partir do investimento público em infra-estrutura, associado à concessão de direitos de uso e ocupação mais permissivos do solo urbano. (Cota, 2010: 248). Mas é impossível culpar unicamente o instrumento pelas externalidades negativas ou positivas.

Os casos estudados demonstram o risco da utilização do instrumento da operação urbana consorciada por uma sociedade de matriz arcaica, segundo Maricato e Ferreira (2001), este risco reside em se confundir interesse público com favorecimento às elites. Como bem assinala Mariana Fix (2001), “ao escolher uma área para efetivar uma operação urbana, o município terá de ter certeza que essa área irá de fato interessar ao capital imobiliário, sem o que a parceria se tornará impossível (ainda mais se forme lançados CEPACs). Assim, o Estado é forçado a assumir os riscos de um fracasso da operação investindo antecipadamente nas melhorias que irão atrair a iniciativa privada. Se essa atração não ocorrer, esses investimentos terão sido enterrados em áreas já beneficiadas por infra-estrutura, em detrimento da cidade informal.”

A recuperação da valorização imobiliária decorrente do investimento público é perseguida há muitos anos no Brasil. Contudo, é difícil atribuir essa valorização em percentagens às melhorias feitas pelo poder público e às melhorias feitas pelo poder privado, devido à falta de mecanismos para avaliação que permita individualizar as benfeitorias feitas pelo poder público e pelo privado.

Ao que parece, a forma de aplicação do instrumento ainda não foi capaz de satisfazer os nobres objectivos para o qual foi criado. Maricato e Ferreira (2001) citam a experiência do arquitecto português Felipe Lopes que “dirigiu a reabilitação de três bairros medievais de Lisboa, habitados por população de baixa renda, baseado no conceito de “intervenções mínimas”. O projeto deveria assegurar condições de conforto ambiental e higiene das moradias interferindo o menos possível na tipologia das casas e do bairro. Isso impediu que o preço dos imóveis subisse muito e a manutenção dos moradores também funcionou como um freio à especulação. Esse processo pode trazer muitas lições para as operações urbanas: nem sempre o melhor caminho é o da valorização decorrente de uma intervenção cirúrgica pois ela gera especulação e exclusão social. Manter a população e frear a valorização pode ser mais interessante. Mas é claro que a concepção de operação urbana nesse caso não situa a valorização imobiliária como nexos central.”

Ainda assim, vislumbra-se nas operações urbanas um potencial para a resolução de problemas sociais e para a consolidação da democracia ainda por debater e explorar, muito embora a aplicação deste instrumento dependa de uma regulamentação municipal que favoreça o interesse público. Uma proposta de urbanização clara e específica, que estipule as contrapartidas financeiras e a regulamentação urbanística necessária é o passo fundamental para que as transformações atendam ao interesse ambiental e social. Porque embora o potencial adicional de construção seja o grande desejo do sector imobiliário, este não é o único benefício possível e a mobilização política da sociedade civil é uma importante arma contra o poder do *lobby* das classes dominantes.

5 – Referências Bibliográficas

ATHAYDE, Luís Antônio. *Modelos Alternativos de Financiamento com Ênfase na Infra-Estrutura: Parcerias Público-Privadas, Uma abordagem Metodológica*. 2002 Ministério do Planeamento, Orçamento e Gestão. Texto disponível no endereço: <<http://www.ppp.mg.gov.br/download/modelos.pdf>>. Acesso em: Junho de 2009.

AZEVEDO, Maria Eduarda. *As Parcerias Público-Privadas: instrumento de uma nova governação pública*. Tese de Doutoramento em Direito. Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2008. Texto disponível no endereço: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/159/2/18247_ulsd_re383_TESE.pdf Acesso em: Julho de 2009.

ARCHANJO, Paula Fajardo. *A regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido*. Dissertação de Mestrado em Economia Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. Texto disponível no endereço: www.cipedya.com/web/FileDownload.aspx?IDFile=157710 Acesso em: Julho de 2009.

BALSAS, Carlos José Lopes. *O urbanismo comercial e as parcerias público-privadas*. Lisboa: Tipografia Peres, 2002.

BENEVOLO, Leonardo. *A cidade na história da Europa*. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

_____. *História da Cidade*. Trad. Sílvia Mazza. 4ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BENJÓ, Isaac. *Fundamentos de Economia da Regulação*. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

BERNAREGGI, G. M., LODOVICI, E. Samek.; HENRIQUE, Fingeremann (Orgs.) et. al. *Parceria público-privado : cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. Volume I – Teoria e Prática. São Paulo : Summus, 1992.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local and Global: the management of the cities in the information age*. 5ª ed. Madrid: Taurus, 2000.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP & A, 2001.

BRANDÃO, Carlos A. L. *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL. *Agenda 21 Brasileira - Bases para discussão* Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional Brasília: 2000.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Câmara dos Deputados. 2ª ed. Brasília: 2002.

BRASIL, Senado Federal. *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4ª ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. *Parcerias Público-Privadas: lições portuguesas para o Brasil*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Org. BOBROFF, André Luiz Andrade [et al.]. Brasília : 2006.

BRITO, Barbara M.B.; SILVEIRA, António H. P. *Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro*. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7 – 21 jan/mar 2005.

BURNS, Edward McNall. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Trad. Donaldson M. Garschagen. 41ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

CARDOSO, Adauto L. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR, ano XI, nos. 1 e 2, p. 79-111. Rio de Janeiro: 1997.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 8. ed., São Paulo: Contexto, 2005.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Instrumentos de intervenção urbanística*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, nº. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Texto disponível no endereço: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: Setembro de 2009.

_____. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Forum, 2007.

CARVALHO, João Manuel. *Planeamento urbanístico e valor imobiliário: as parcerias público-privado--teorias, metodologia, potencial*. 1ª ed. Caiscais: Principia, 2005.

CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula Marques de. *Perequação, taxas e cedências - Administração Urbanística em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2005.

CARVALHO, Jorge. *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto, 2003.

CARVALHO, Jorge. Material disponibilizado no âmbito do mestrado em PRU. Universidade de Aveiro, 20007-2008.

CAVALCANTE, Enoque G. *Capital, meio ambiente e qualidade da vida urbana*. In Revista de Geografia. Recife, ano 4, jan./dez., 1986, p. 23-28.

COMISSÃO EUROPEIA. *Directrizes Para Parcerias Público-Privadas Bem-Sucedidas*. Bruxelas, 2003. Texto disponível no endereço: <www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf> Acesso em: 16 de Maio de 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Verde Sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. Bruxelas, 2004, COM(2004) 327 final. Texto disponível no endereço: <<http://europa.eu.int/eur118/lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2008.

CONDESSO, F.R. *Os Fundamentos Conceptuais do Ordenamento e da Planificação do Território e o Ete*. III Congresso Internacional de Ordenacion del território: política regional, urbanismo y médio ambiente, Gizón, España, 3 a 6 Junho de 2001.. Texto disponível no endereço: http://www.integraregio.com.br/mod/resource/view.php?id=23&subdir=/Ordenamento_Territorial . Acesso em: Maio de 2010

CONNOLLY, C., MARTIN, G., WALL, A. *Education, Education, Education: the third way and PFI in Public Administration*, vol 86, Issue 4, pages 951 – 968, Journal Compilation, ed. Blackwell Publishing. (2008)

CONSELHO DA EUROPA (1984), *Carta Europeia do Ordenamento do Território*. Lisboa, DGOT-SEALOT-MPAT, 1988.

COTA, Daniela A.; COSTA, Geraldo M. *Parceria público-privada como um instrumento de planeamento no Brasil: operação urbana em São Paulo e em Belo Horizonte*. Texto disponível no endereço: <www.egal2009.easyplanners.info/.../5002_Abritta_Cota_Daniela.pdf> Acesso em: 3 de Dezembro de 2008.

DALLARI, Dalmo A. *Elementos de teoria geral do Estado*, 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DINIZ, E. *Governabilidade, "Governance" e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma*. Brasília: ENAP, 1996.

DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI SARNO, Daniela C. L. *Função Social da propriedade*. In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da cidade, coord. Mariana Moreira. São Paulo, 2001. p.70-81.

FURTADO, F.; SMOLKA, M. O. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata?* VII CURSO RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA, Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil: desafios para a implementação do Estatuto da Cidade, 2008. Texto disponível no endereço: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/12/lincoln-texto_11.pdf
Acesso em: Junho de 2009.

FIX, Mariana. *Fórmula Mágica da Parceria: Operações Urbanas em São Paulo*. In: Cadernos de Urbanismo, n. 3. Rio de Janeiro, Novembro de 2000.

_____. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo, Editora Boitempo, 2001

_____. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, Mariana, FERREIRA, João S. W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. Publicado na Folha de S.Paulo, "Tendências e Debates", terça, 17 de Abril de 2001. Texto disponível no endereço: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html>
Acesso em: Junho de 2010.

FERREIRA, José Sette Whitaker. *Governança, um novo paradigma de gestão? Notas de uma palestra*. Revista Pós-FAUUSP. nº 9. 2001 Texto disponível no endereço: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html
Acesso em: Setembro de 2010.

FERREIRA, José Sette Whitaker.; MOREIRA, Tomás Antônio. *Governança Urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas*. Anais do IX Congresso Ibero-americano de Urbanismo, Recife, 27 a 30 de Novembro de 2000. Texto disponível no endereço: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/govern.html
Acesso em: Setembro de 2010.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. São Paulo, FAUUSP, 1999.

GIDDENS, A. *The global third way debate*. Ed. Polity Press: Cambridge, 2000.

GOITIA, F. C. *Breve história del urbanismo*, Madri: Alianza, 1998.

GOMES DE ALMEIDA, L. F.; MONTE-MÔR, R. L. *Formação e recuperação de "mais-valias fundiárias urbanas": das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Texto apresentado no XIV Seminário sobre a Economia Mineira, Diamantina, 2010. Texto disponível no endereço: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/economia-mineira/diamantina-2010.php>
Acesso em: Outubro de 2010.

- GONÇALVES, Maria Flora. *Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa*. Espaço e Debates, n. 28. São Paulo: NERU, 1989. P. 67-79.
- GREENAWAY, John; SALTER, Brian; HART, Stella. *The evolution of a "meta-policy": the case of the private finance initiative and the health sector*. In Political Studies Association, BJPIR, s. I, v. 6, p. 507 – 526, 2004.
- GUERRA, Isabel. *Tensões do Urbanismo Quotidiano*. In Políticas Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades. Páginas 235-249. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- HARVEY, D. *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio*. Espaço e Debates, n. 39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996. P. 48-64.
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Brackwell Publishers. 1990.
- HADDOCK, Greg. *PPPs no Reino Unido, Uma História de Sucesso*. In Valor Econômico. São Paulo, Janeiro de 2004. Texto disponível no endereço: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=100399>>. Acesso em: Agosto de 2009.
- HEILER, Terry. *Public and Private Sector Partnerships: Review of International Models and Experiences*. MAF Technical Paper nº 2002/09. November 2002. Texto disponível no endereço: <<http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/sustainable-resource-use/irrigation/review-ofinternational-models-and-experiences/>> Acesso em: Agosto de 2009.
- HM TREASURY. *PFI: Meeting the Investment Challenge*. July 2003. Texto disponível no endereço: <www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf>. Acesso em: Agosto de 2009.
- KLEIMAN, Mauro. *As obras públicas de infra-estrutura urbana na construção no período 1938-1965*. Tese de Doutorado. Faculdade De Arquitectura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 1994.
- LACAZE, J.P. *O Ordenamento do Território*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.
- LAGE, Selenia D. L. *A pertinência das Operações Urbanas no Paradigma do Urbanismo Democrático e Incluyente: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura. Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte, 2008.
- LEVY, E.; DRAGO, P. A. (org.) *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005.

LOPES, R. *A cidade intencional: o planeamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LOPES, C. A. *Modelo de Parceria Público-Privada – PPP*. Acesso em: Janeiro de 2010. Texto disponível no endereço:

http://www.cooperinterativo.com.br/textos/Modelo_de_Parceria_Publico-Privada-PPP.pdf

MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana, novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editora, 2002.

MARQUES, Rui C.; SILVA, Duarte. *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. Revista de Estudos Politécnicos, vol. VI, nº 10, p. 33 – 50. 2008. Texto disponível no endereço: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf> Acesso em: Julho de 2010.

MEDRANO, L. *Novas estruturas urbanas*. Acervo, Rio de Janeiro, v. 17, nº 1, p. 35-50, 2004.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Plano Diretor, Gestão Urbana e Descentralização: Novos Caminhos, Novos Debates*. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

MODESTO, P. *Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração económica” para as parcerias público-privadas*. In SUNDGELD, Carlos A. (org.) *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. P. 433-486.

MORAES, A. C. R. *Ordenamento territorial: uma conceituação para o planeamento estratégico*. In *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial : anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, 13-14 de Novembro de 2003 / Páginas 43-47. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005a.

MORAES, A. C. R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. Ed. Annablume, 2005b.

MORO JR., E. *A Redenção Inexistente nos Planos Urbanísticos Municipais: o Caso do Projeto Eixo Tamanduatehy*. São Paulo: Annablume, 2007.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Trad. de Neil R. Da Silva., 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

OLIVEIRA, Isabel C. E. *Estatuto da cidade; para compreender....* Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OSBORNE, Stephen P. *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective*. London: Routledge, 2000.

PARDAL, Sidónio, COSTA LOBO, Manuel (2000) – *O Conceito de Planeamento* in Normas Urbanísticas. Volume IV. Planeamento Integrado do Território. Elementos de Teoria Crítica. Lisboa, ed. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/Universidade Técnica de Lisboa, Volume IV, p. 1-22.

PARTIDÁRIO, M. R. *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa: Universidade Aberta, 1999.

PASIN, Jorge A. B.; BORGES, Luiz F. X. *A nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-estrutura Pública*. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 10, n.º 20, p. 173-196, dez. 2003. Texto disponível no endereço: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2006.pdf>>. Acesso em: Janeiro de 2010.

PEREIRA, Luiz C. B., SPINK, Peter K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *Uma nova gestão para um novo Estado: Liberal, Social e Republicano*. Revista do Serviço Público, 52 (1), Janeiro 2001: 5- 24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. Texto disponível no endereço: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf> Acesso em Junho de 2009.

_____. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1; 1997. Texto disponível no endereço: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser_reforma_do_estado.pdf Acesso em: Junho de 2009

PESSOA, Laura C. R.; BÓGUS, Lúcia. *Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada*. Arquitectos, São Paulo, 08.091, Vitruvius, Dez 2007. Texto disponível no endereço: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/08.091/185> Acesso em: Setembro de 2010.

PIMENTA, M. V. A. *Direito Constitucional em perguntas e respostas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

PINTO, J. R. S. *Reforma urbana e estatuto da cidade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

POLLITT, Michael G. *The declining role of the state in infrastructure investments in the UK*. Judge Institute of Management Studies; University of Cambridge, 2000. Texto disponível no endereço: <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/WP0001.PDF>
Acesso em: Setembro de 2010.

PORTAS, Nuno. DOMINGUES, Álvaro. *et al. Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

POWELL, M. (org) *New labour, new welfare State? The "third way" in British social policy*. Bristol: Policy Press, 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROLNIK, R. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. *Planejamento e gestão: um diálogo de surdos?* In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da cidade, coord. Mariana Moreira. São Paulo, 2001. p.113-11.

_____. *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios*. Políticas sociais – acompanhamento e análise, IPEA, nº 12, fev. 2006. P. 199-210. Texto disponível no endereço:
http://ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf
Acesso em: Agosto de 2010.

_____. Centro, Faria Lima, Águas Espraiadas e Água Branca: um balanço das operações urbanas em andamento. Texto disponível no endereço:
<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/05/12/centro-faria-lima-aguas-espraiadas-e-agua-branca-um-balanco-das-operacoes-urbanas-em-andamento/>
Acesso em: Agosto de 2010.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica*. *Arquitextos*, São Paulo, 05.059, Vitruvius, Abr. 2005
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>.
Acesso em: Agosto de 2010.

SANDRONI, P.; BIDERMAN, C. *Evaluation of some Impacts of Large-Scale Urban Interventions on Construction Density, Population, Gentrification, Real Estate Prices and Taxes: The Case of the Faria Lima Urban Operation*. In São Paulo. Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

Schussel, Z. G. L. *As novas formas especiais dos empreendimentos imobiliários*. In: I Seminário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em arquitetura e urbanismo – Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil. São Paulo. 2006.

SILVA, Alexnaldo Cerqueira de. *Parcerias Público-Privadas (PPP's): conceito e investimento em infra-estrutura*. Conjuntura e Planejamento, Salvador: SEI, n. 126, p. 36- 41, nov. 2004. Texto disponível no endereço: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes_sei/bahia_analise/conj_planejamento/pdf/c&p126/ppps_conc_invest.pdf>. Acesso em: Setembro 2010.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. Recuperação de mais-valia fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, na área de Estruturas Ambientais Urbanas, São Paulo, 1999.

SILVA, José A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SJOBERG, Gideon. *Origem e Evolução das Cidades*. In: Cidades, A Urbanização da Humanidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

SOARES, Ricardo P.; CAMPOS NETO, Carlos A. S. Parcerias público-privadas do plano plurianual: proposta de um conceito. IPEA, Brasília, Texto para discussão nº 924, Dez. 2002.

SOMEKH, Nadia. Projetos Urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades. In: Operações urbanas: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

TALAMINI, e tal (2005). *Parceria Público-Privada: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

VAN BOXMEER, B. and VAN BECKHOVEN, E. (2005) "*Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs*", *European Journal of Housing Policy*, 5(1): 1-16. Texto disponível no endereço: igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/2006-0922-200255/c3.pdf Acesso em: Julho de 2009.